

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Plikten til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter

Kandidatnummer: 616

Leveringsfrist: 25. november 2015

Antall ord: 17092



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	OPPGAVENS TEMA.....	1
1.1.1	<i>Innledning.....</i>	<i>1</i>
1.1.2	<i>Bakgrunnen for valg av temaet.....</i>	<i>2</i>
1.2	AVGRENSNINGER.....	4
1.3	METODE OG MATERIALE.....	4
<b>2</b>	<b>GENERELT OM VEDTAKELSE AV FORSKRIFTER.....</b>	<b>4</b>
2.1	DEFINISJON.....	4
2.2	HVORDAN FORSKRIFTER VEDTAS.....	5
<b>3</b>	<b>NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL UTREDNING AV MILJØKONSEKVENSER AV FORSKRIFTER.....</b>	<b>7</b>
3.1	INNLEDNING.....	7
3.2	PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL UTREDNINGSPROSESSEN.....	7
3.3	KONKLUSJON.....	11
<b>4</b>	<b>FØLGER DET NOEN UTREDNINGSPLIKT AV DE ULIKE RETTSGRUNNLAGENE?.....</b>	<b>12</b>
4.1	INNLEDNING.....	12
4.2	FORVALTNINGSLOVEN.....	12
4.2.1	<i>Følger noen plikt til å utrede miljøkonsekvenser av forvaltningsloven § 37?.....</i>	<i>13</i>
4.2.2	<i>Kan forhåndsvarsling unnlates?.....</i>	<i>14</i>
4.2.3	<i>Utredningsinstruksen.....</i>	<i>15</i>
4.2.4	<i>Konklusjon.....</i>	<i>15</i>
4.3	MILJØINFORMASJONSLOVEN.....	15
4.3.1	<i>Plikten til å utrede miljøkonsekvenser etter miljøinformasjonsloven § 20.....</i>	<i>15</i>
4.3.2	<i>Nærmere om hvorvidt miljøinformasjonsloven § 20 tilfører rettstilstanden en strengere plikt til å utrede miljøkonsekvenser enn forvaltningsloven.....</i>	<i>18</i>
4.3.3	<i>Kan forhåndsvarsling unnlates?.....</i>	<i>19</i>
4.3.4	<i>Konklusjon.....</i>	<i>19</i>
4.4	NATURMANGFOLDLOVEN.....	20
4.5	GRUNNLOVEN § 112.....	22
4.6	OPPSUMMERENDE MERKNADER.....	24
<b>5</b>	<b>NÅR UTLØSES UTREDNINGSPLIKTEN OG HVILKE KRAV STILLES TIL UTREDNINGENS INNHOLD OG FORM PÅ DE ULIKE STADIER I PROSESSEN MOT VEDTAKELSE AV FORSKRIFTEN?.....</b>	<b>25</b>
5.1	INNLEDNING.....	25
5.2	GRUNNLAGET FOR HØRINGEN.....	25
5.2.1	<i>Innledning.....</i>	<i>25</i>
5.2.2	<i>Forvaltningsloven.....</i>	<i>25</i>

5.2.3	<i>Utredningsinstruksen</i> .....	26
5.2.4	<i>Miljøutredninger etter Utredningsinstruksen – T1349</i> .....	26
5.2.5	<i>Miljøinformasjonsloven</i> .....	28
5.2.6	<i>Naturmangfoldloven</i> .....	29
5.3	HØRINGEN .....	32
5.3.1	<i>Innledning</i> .....	32
5.3.2	<i>Hvem skal inviteres til å komme med innspill?</i> .....	33
5.3.3	<i>Frister</i> .....	35
5.4	VEDTAKELSE .....	36
5.5	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER .....	40
<b>6</b>	<b>VIRKNINGER AV AT UTREDNINGSPLIKTEN IKKE OVERHOLDES</b> .....	<b>40</b>
6.1	INNLEDNING .....	40
6.2	FORVALTNINGSLOVEN .....	41
6.3	MILJØINFORMASJONSLOVEN .....	42
6.4	NATURMANGFOLDLOVEN .....	43
6.5	GRUNNLOVEN § 112 .....	43
<b>7</b>	<b>AVSLUTNING</b> .....	<b>44</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

### 1.1.1 Innledning

Ulike typer menneskelig aktivitet og atferd kan ha negativ innvirkning på miljøet. Arealbruk som fører til at ulike arter mister sine leveområder og Co2- utslipp med påfølgende global oppvarming er eksempler på dette. Forskrifter er bestemmende for en stor del av menneskers atferd og de finnes på mange ulike livsområder, og de vedtas, i motsetning til lover som vedtas av Stortinget, på mange ulike nivåer i forvaltningen. Forskriftene må vedtas med hjemmel i lov, men forvaltningen er ofte gitt stor grad av skjønnsmyndighet i hjemmelsloven. Siden forskriftene kan påvirke atferd i stor grad, også atferd som kan være uheldig for miljøet, kan en spørre seg hvorvidt forvaltningen er pålagt å utrede miljøkonsekvenser når den skal gi forskrifter. Dette er temaet for denne oppgaven.

Forvaltningsloven § 37 regulerer utredningsplikten og har regler for høring i tilknytning til forskriftssaker. Plikten til å utrede utfylles for organer underlagt Regjeringen, av utredningsinstruksen. Denne har instruks om hvordan utredningsarbeidet i organene skal foregå på ulike plan. Den regulerer også forhold rundt miljøkonsekvenser. Et problem med utredningsinstruksen er at den kun er bindende innad i forvaltningen. På miljøområdet har vi imidlertid også andre særskilte lovbestemmelser som regulerer utredningsplikten. Dette er miljøinformasjonsloven § 20 og naturmangfoldloven § 7. Oppgavens hovedtema blir dermed å kartlegge hvilke plikter til å utrede miljøkonsekvenser disse rettsgrunnlagene pålegger forvaltningen i arbeidet med forskrifter. Grunnloven § 112 er også av betydning på dette området, spesielt fordi den er utformet som en rettighetsbestemmelse for allmennheten, i motsetning til en ren pliktbestemmelse for forvaltningen. Dette perspektivet av Grunnloven § 112 gir mulig en sterkere rett for allmennheten til å delta ved utformingen av forskrifter, med en påfølgende utredningsplikt for forvaltningen, enn det som kan utledes av de andre bestemmelsene. Dette er interessant å se nærmere på. Grunnloven § 112 har en mer overordnet utforming og betydning og har ikke detaljbestemmelser omkring for eksempel høring og begrunnelse slik som de andre bestemmelsene. Grunnloven § 112 vil derfor behandles i kapittel 4 hvor det kartlegges hvilke plikter vi har omkring utredning av miljøkonsekvenser. I kapittel 5 hvor detaljene omkring på hvilke stadier i prosessen utredningen må foreligge vil denne bestemmelsen derfor ikke bli behandlet. Vi kommer tilbake til den i kapittel 6 som omhandler konsekvenser av at utredelsesplikten ikke overholdes. I kapittel 2 følger for oversiktens skyld, en fremstilling av hvordan sentrale forskrifter vedtas, siden slike forskrifter er gjenstand for oppgaven. I neste underpunkt følger en redegjørelse for hvorfor jeg har valgt nettopp dette temaet.

### 1.1.2 Bakgrunnen for valg av temaet

I følge Artsdatabanken er arealendringer forårsaket av påvirkning fra menneskelig aktivitet den klart viktigste faktoren til negativ påvirkning av arter som igjen medfører at de blir rødlistet. Arealendringer påvirker 2125 (90%) av de truede artene. Det antas at arealendringer i tilknytning til kommersielt skogbruk påvirker 975 truede arter i negativ retning.<sup>1</sup> Dette betyr at disse arealendringene står for ca 46 % av slik påvirkning.

Tidligere i år vedtok Landbruks- og matdepartementet en ny forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier<sup>2</sup> ("landbruksveiforskriften"). Forskriften erstatter den tidligere forskriften om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål av 1996. Forskriften regulerer kommunenes adgang til å gi tillatelse til å etablere såkalte "landbruksveier". Veienes tradisjonelle formål har vært å dekke transportbehov inn og ut av skogområder i tilknytning til skogbruket. Formålet med veiene etter den gamle landbruksveiforskriften var tradisjonelt landbruk og skogbruk. En sentral endring i forhold til den gamle forskriften er at begrepet "landbruksvirksomhet" i § 1-2 er gitt en videre betydning enn begrepet "landbruksformål" i den tidligere forskriften. Dette innebærer at landbruksveier kan bygges for flere formål enn tidligere. Departementets begrunnelse er at en vil vektlegge å kunne bruke alle ressursene på en landbrukseiendom aktivt for å oppnå økt verdiskapning. Det legges til grunn at veilederen T-1443 "Plan og bygningsloven og Landbruk Pluss" skal være en rettleiding for hva som faller innenfor landbruksvirksomhetsbegrepet. Departementet anser dermed at næringsmessig nytte knyttet til for eksempel seterdrift, enkle husvære, sanking og tilsyn av dyr på utmarksbeite samt utleie tilknyttet jakt-, fiske- og friluftslivsformål vanligvis vil falle innenfor begrepet.<sup>3</sup> Dette betyr at disse typene tiltak, som tidligere måtte behandles etter plan- og bygningslovens system nå kan behandles etter det enklere systemet i landbruksveiforskriften. I samme prosess, med felles hørings- og vedtakelsesprosess, ble det vedtatt en mindre endring i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket.<sup>4</sup> ("tilskuddsforskriften") Endringen innebærer en opphevelse av et tidligere forbud mot å gi tilskudd til bygging av permanente veier som fører til reduksjon av såkalte "villmarkspregede områder".<sup>5</sup> Denne betegnelsen er en kategori innenfor "INON" – klassifiseringen. Dette er områder som ligger mer enn 5 km i luftlinje fra andre eksisterende tekniske inngrep.<sup>6</sup> Bakgrunnen for denne endringen er Solberg-regjeringens varslede politikk om at "inngrepsfrie naturområder" (INON), som verk-

---

<sup>1</sup> <http://www.artsdatabanken.no/Article/Article/134440>

<sup>2</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier

<sup>3</sup> LMD høringsbrev 2014 s.2

<sup>4</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket

<sup>5</sup> tilskuddsforskriften, § 5 tidligere annet ledd

<sup>6</sup> se <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Inngrepsfrie-naturomrader-i-Norge/-Hva-er-INON/>

tøy i arealpolitikken skal avvikles.<sup>7</sup> Regjeringen har imidlertid ikke lansert noen erstatning for denne politikken.

En rapport utarbeidet av Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for naturforvaltning i 2010 om skogsveibygging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) presenterer tallmateriale som viser at landbruket er den næringen som i perioden 1988-2008 stod for den største reduksjonen av INON- områder. Hoveddelen av dette bortfallet skyldes nybygging av skogsveier.<sup>8</sup> (dvs. ”landbruksveier”) I NOU 2013:10 ”Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester” hvor det blir gjort en gjennomgang av blant annet tilskuddsordninger som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold og økosystemtjenester, anbefaler Økosystemutvalget at ordningen med tilskudd til skogsbilveier bør avvikles.<sup>9</sup>

Det ble også gjort endringer som tilsier at miljøhensyn skal bli bedre ivaretatt enn tidligere. I følge forskriftens § 3-2 tredje ledd følger det nå at det skal fremgå av vedtaket at det er foretatt vurderinger etter naturmangfoldloven § 7. Dette følger imidlertid allerede av naturmangfoldloven § 7 selv, så denne tilføyelsen medfører ingen faktisk rettsendring sammenlignet med tidligere.

De ovenfor nevnte rapportene og funnene de representerer er ikke nevnt i noen av de tilgjengelige dokumentene i saken, verken i høringsbrevet eller i fastsettelsesbrevet. I høringssvarene reises det imidlertid flere bekymringer omkring både utvidelsen av virkeområdet til landbruksveiforskriften og opphevelsen av tidligere annet ledd i tilskuddsforskriften. Skogbruksnæringen applauderer imidlertid fjerningen av den sistnevnte endringen. Med denne kunnskapen kan en spørre seg hvilke konsekvenser disse endringene vil få for omfanget av bygging av nye landbruksveier og dertil tap av ”villmarkspreget” natur. En vurdering av disse konsekvensene kan jeg ikke se at fremkommer av det tilgjengelige materialet i saken. Landbruks- og matdepartementet svarte på forespørsel om det var foretatt noen ”miljøkonsekvensutredning” i saken, at dette ikke var tilfelle, da de i lys av endringenes omfang og karakter ikke kunne se behovet for en slik utredning. I følge departementet er endringen av tilskuddsforskriften kun av en mer prosessuell karakter. Det ble opplyst at det var foretatt en bred høring på endringen, samt at Klima- og miljødepartementet hadde vært involvert underveis.<sup>10</sup> Saken har gjort meg nysgjerrig på hvilke regler som egentlig gjelder for miljøkonsekvensutredninger i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter på generelt grunnlag. Momenter fra ”landbruksveisaken” vil,

---

<sup>7</sup> LMD fastsettelsesbrev 2015 s. 3

<sup>8</sup> SLF og DN rapport 2010 s. 8

<sup>9</sup> NOU 2013:10 kap. 17 på s. 388

<sup>10</sup> E-post fra LMD av 24.09.2015

sammen med andre eksempler som vi kommer tilbake til i kapittel 3, bli brukt til å belyse noen aktuelle spørsmål som reiser seg i tilknytning til temaet.

## **1.2 Avgrensninger**

Hovedfokus i fremstillingen er den generelle plikten til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter der disse kan ha en negativ innvirkning på miljøet. Det vil avgrenses mot andre typer utredninger enn den miljømessige. Forskrifter som kun har som formål å verne miljøet vil det bli avgrenset mot. Det vil også av hensyn til oppgavens omfang avgrenses mot lokale/ kommunale forskrifter og andre rettsgrunnlag som for eksempel folkerettslige.

## **1.3 Metode og materiale**

Fremstillingen er lagt opp som en vurdering av hvilke plikter til å utrede miljøkonsekvenser som vil følge av de ulike rettsgrunnlagene. Analysen er basert på en studie av ulike rettskilder, som lovtekst, forarbeider, juridisk litteratur, rettspraksis og praksis fra Sivilombudsmannen. Det har vært begrenset tilgang til litteratur som omhandler den formelle prosessen omkring hvordan forskrifter blir til. Denne prosessen, bortsett fra den delen som knytter seg til utredningsprosessen, er uansett ikke gjenstand for problematisering i denne fremstillingen, da dette ikke er noe hovedtema. Tilgangen til materiale om utrednings- og høringsprosessen, som utgjør avhandlingens hoveddel, er derimot god. Eksempelsaken om landbruksveier vil brukes for å trekke frem og gi eksempler på ulike spørsmål som kan reise seg omkring oppgavens tema. Prosessen rundt disse forskriftene er imidlertid ikke egnet til å belyse alle problemstillinger som kan knytte seg til temaet. Annet materiale og rapporter som er egnet til å trekke frem slike problemstillinger, vil bli vist til der det er relevant. Hovedformålet med fremstillingen er å kartlegge hvilke plikter til å utrede miljøkonsekvenser som generelt påligger forvaltningen ved utarbeidelse av forskrifter.

# **2 Generelt om vedtakelse av forskrifter**

## **2.1 Definisjon**

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c definerer begrepet forskrift. ”Forskrift” er en type ”vedtak”.<sup>11</sup> I motsetning til enkeltvedtak<sup>12</sup> som er et vedtak<sup>13</sup> som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, er forskrifter vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.<sup>14</sup> Forskrifter vedtas på ulike nivåer i forvaltningen. Forskriftene er en særegen regeltype for forvaltningen og det følger av dette at

---

<sup>11</sup> Eckhoff (2010) s.343

<sup>12</sup> sml. forvaltningsloven § 2 første ledd b)

<sup>13</sup> se forvaltningsloven § 2 første ledd a)

<sup>14</sup> forvaltningsloven § 2 første ledd c)

de vedtas under ”utøving av offentlig myndighet”.<sup>15</sup> Der forskriftene pålegger private rettssubjekter plikter, eller griper inn i deres rettigheter, må de være hjemlet i lov eller forskrift som har hjemmel i lov. Dersom forskriften kun gir innbyggerne rettigheter eller goder, kan den gis med hjemmel i et vedtak, for eksempel et budsjettvedtak. Forskriften må imidlertid ikke stride mot lov.<sup>16</sup>

## 2.2 Hvordan forskrifter vedtas

Forvaltningsloven kapittel VII oppstiller saksbehandlingsregler for hvordan forskrifter skal utarbeides og vedtas. Dette omfatter regler om forsvarlig saksforberedelse, høring samt kunngjøring. Det ferdige regelverket skal betegnes som forskrift.<sup>17</sup> Det må avgrenses mot generelle bestemmelser som kun er bestemmende for offentlig myndighetsutøvelse og som da ikke er bestemmende for privates rettigheter og plikter. Dette kan være delegasjonsbestemmelser, en del organisatoriske bestemmelser og instruks. Slike bestemmelser kan på ulike måter få betydning for privates rettsstilling. Instruks om hvordan lover som angår private rettssubjekter skal praktiseres kan være eksempel på dette. Instruksene retter seg imidlertid formelt til tjenestemennene som skal anvende regelverket. De vil ikke direkte være bestemmende for privates rettigheter og plikter. Forarbeidene til forvaltningsloven forutsetter at det skal avgrenses mot instruks.<sup>18</sup> Utredningsinstruksen som er relevant for forvaltningens anvendelse av forvaltningsloven § 37, er et eksempel på en slik instruks. Instruksen har blant annet regler om hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved utredning og forberedelse av forskriftsvedtak.<sup>19</sup> Vi vil komme tilbake til denne instruksens betydning for plikten til å utrede miljøkonsekvenser i forbindelse med forskriftsvedtak senere i fremstillingen, i kapittel 4 og 5 hvor utredningsplikten behandles nærmere.

Sentrale forskrifter vedtas vanligvis av et departement eller direktorat og har da virkning for hele landet.<sup>20</sup> De kan også fastsettes av regjeringen. I noen tilfeller foretas både forberedelse og fastsettelse av samme organ. En annen fremgangsmåte er at forskriften forberedes av for eksempel et direktorat eller departement, for så å vedtas i statsråd. Saken er da gjennomdrøftet i regjeringen på forhånd. Dette skjer senest i forberedende statsråd under regjeringskonferansen dagen i forveien. Det er ingen drøftelse av saken i statsrådsmøtet, men Kongen kan imidlertid stille spørsmål. Saksgangen har to hoveddeler. Først kommer foredraget for statsråd, der

---

<sup>15</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/lover\\_regler/retningslinjer/2002/forskriftsarbeid-for-kommuner/3/id278725/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/lover_regler/retningslinjer/2002/forskriftsarbeid-for-kommuner/3/id278725/)

<sup>16</sup> ibid

<sup>17</sup> ibid

<sup>18</sup> Eckhoff (2010) s.346-347

<sup>19</sup> utredningsinstruksen pkt. 2.3

<sup>20</sup> [www.lovdata.no/register/forskrifter](http://www.lovdata.no/register/forskrifter)



statsråden redegjør skriftlig for saken og sine vurderinger tilknyttet denne. Videre gir statsråden, på vegne av sitt departement en tilrådning i saken. For at en beslutning skal anses å være fattet må Kongen kvittere med en aksept. For statsrådmøtene skrives en protokoll. Denne signeres av Kongen samt alle deltakende regjeringsmedlemmer. I følge Grunnloven § 28 er det saker av viktighet som skal foredras i statsråd. Saker som alltid behandles i statsråd er lovforslag, forslag om bevilgninger, stortingsmeldinger, sanksjoner av lovvedtak, provisoriske anordninger og saker hvor Kongen ved lov er tillagt avgjørelsesmyndighet. Hvorvidt andre saker skal regnes som viktige nok for å behandles i statsråd må bero på en skjønnsmessig vurdering. Antallet saker som besluttet i statsråd har gått ned de senere år. En årsak til dette er at avgjørelsesmyndigheten på flere saksfelt er delegert til lavere nivå i forvaltningen<sup>21</sup> Hvorvidt en forskrift vedtas i statsråd må derfor bero på en vurdering av dens viktighet, samt innholdet i den myndighetsoverføring som er foretatt til et lavere nivå.

Betydningen av en statsrådsbehandling av en forskrift er at saken da formelt sett blir behandlet av hele regjeringen, og ikke kun av den statsråd hvor beslutningen hører under. Forskriften vil da også bli underlagt visst en parlamentarisk kontroll ved at Stortinget går gjennom protokollene fra statsråd.<sup>22</sup>

Forskriftene som tjener som eksempler i denne fremstillingen er sentrale forskrifter som både er forberedt og vedtatt av et departement. Landbruksveiforskriften er hjemlet i skogbrukslova § 7 og jordlova § 11. Jordlova §11 gir ”departementet” myndighet til å gi nærmere forskrifter om ”planlegging, godkjenning og bygging av vegar for landbruksføremål.” Skogbrukslova § 7 gir departementet myndighet til å fastsette nærmere forskrifter om ”planlegging, godkjenning og bygging av skogsvegar og av andre anlegg og tekniske inngrep knytte til skogbruk.” Tilskuddsforskriften er hjemlet i skogbrukslova §§ 19 jf. 25. I følge § 19 er det her også departementet som er gitt myndighet til å fastsette forskriften. Ingen av forskriftshjemlene oppstiller noe krav om at forskriften må vedtas i statsråd. Departementet er her delegert en myndighet til å gi forskriftene på egenhånd.

---

<sup>21</sup> <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/Regjeringa-i-arbeid/regjeringen-i-arbeid/statsrad/id270325/>

<sup>22</sup> <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/Regjeringa-i-arbeid/regjeringen-i-arbeid/statsrad/id270325/>

### **3 Nærmere om problemstillinger knyttet til utredning av miljøkonsekvenser av forskrifter**

#### **3.1 Innledning**

Et viktig formål med utredningsprosessen er at forvaltningen skal få et best mulig faktagrunnlag for forskriftsvedtaket. Et annet formål er å gi allmennheten mulighet til å kunne påvirke beslutningsprosessen. Disse to formålene griper inn i hverandre da innspill fra allmennheten kan bidra til en bredere og bedre opplysning av faktagrunnlaget. Allmennhetens muligheter til å delta ivaretas i hovedsak gjennom å avholde en høring i forbindelse med forberedelsesarbeidet. Utredningsarbeidet kan alt i alt sies å kunne være en ganske kompleks prosess med mange involverte, og dette kan således by på ulike utfordringer. Jeg vil i dette avsnittet presentere noen aktuelle problemstillinger som kan vise hvorfor det er interessant med en nærmere avklaring av hvilke regler som gjelder for utredning av miljøkonsekvenser av forskrifter.

#### **3.2 Problemstillinger knyttet til utredningsprosessen**

Det kan reises spørsmål omkring hvorvidt nye politiske prioriteringer og vedtak i ulik grad kan være førende for forvaltningens vedtak, og om dette påvirker hvordan utredningsprosessen i forkant legges opp. Vedtakelsen av ny landbruksveiforskrift er gjort på bakgrunn av Regjeringens politikk om å gjøre forskriften ”oppdatert, enklere og tydeligere.”<sup>23</sup> Endringen av § 5 i tilskuddsforskriften er gjort som et ledd i Regjeringens varslede politikk om å avvikle ”inngrepsfrie naturområder” – INON som et verktøy i arealpolitikken. Dette følger av den såkalte ”Sundvolden erklæringen”.<sup>24</sup> Regjeringen har ikke lansert noen ny politikk omkring dette. Vil det at Regjeringen har innført ny politikk på et område, gjøre at forvaltningen i større grad bestemmer seg for hvilket innhold beslutningen skal ha på forhånd?

Et annet spørsmål er om det vil gjelde ulike regler for utredningen av forskriftsendringer og vedtakelse av helt nye forskrifter. Forskriftsvedtakene i landbruksveisaken er i hovedsak endringer av tidligere forskrifter. For landbruksveiforskriften sin del blir det vedtatt en helt ny forskrift, som avløser den forrige, men i realiteten er den nye forskriften en videreføring og endring av denne. I tilskuddsforskriften blir det kun gjort en endring ved at tidligere annet ledd i § 5 fjernes. Stilles det andre krav til utredningen der bestemmelsene som vedtas er helt nye enn ved forskriftsendringer? Det kan også spørres hvilken funksjon høringsprosessen vil ha ved forskriftsendringer versus ved vedtakelsen av nye forskrifter. En kan i første omgang tenke seg at utgangspunktet må være at utrednings- og høringsprosessen vil avhenge av endringens omfang.

---

<sup>23</sup> LMD høringsbrev 2014 s.1 og LMD fastsettelsesbrev (2015) s.2

<sup>24</sup> ibid s.5 og ”Sundvoldenerklæringen” 2013, s.60

Omfanget av saksforberedelsen bak ulike forskrifter varierer. Forskrifter som er rutinemessige tilpasninger av områder som andre har ansvaret for, utferdiges ofte av departementene uten videre, mens andre forskrifter igjen bygger på utredninger foretatt av spesielle oppnevnte utvalg, hvor utkastene må klareres med flere impliserte instanser før de kan få sin endelige utforming. Omfanget av saksforberedelsen vil avhenge av kompleksiteten til saksområdet forskriften skal gjelde på og med den sosiale berøringsflaten forskriften vil få.<sup>25</sup> Uheldige miljøkonsekvenser vil således kunne stå i en særstilling. Der forskriften har en stor sosial berøringsflate, gjerne der forskriften gir eller fratar enkeltpersoner eller grupper av personer rettigheter, vil disses interesser i ulik grad ivaretas av de personene de gjelder, enten enkeltvis eller via kollektive grupper. Miljøet har derimot i seg selv ingen mulighet til å ivareta egne interesser. Der miljøet kan bli utsatt for negativ påvirkning er en avhengig av at personer fremmer dets ”interesser.” Behovet for klarere regler om utredning og regler som gjør at en slik utredning kan etterprøves blir derfor spesielt viktig. Ved høringsrunden er det derfor av sentral betydning for forvaltningen å gjøre det mulig for aktører som er interessert i å ivareta miljøet å bli hørt. Det blir derfor viktig å ha regler som ivaretar disse forholdene.

Et annet aktuelt spørsmål er hvem som faktisk blir spurt om å delta i høringen. Det er forvaltningen som selv velger ut disse kandidatene. Hvem som blir spurt om å uttale seg vil kunne påvirke hvilke retning den videre utredningen tar. Det kan være et problem i utredningsarbeidet dersom offentlige høringsinstanser dominerer. En tidligere undersøkelse viste at forvaltningen selv utgjorde flertallet av høringsinstansene. Antallet offentlige organer som er berørt av forskriften kan være stort, slik at de private interessene drukner helt i problematikk knyttet til forvaltningen. Det ble konstatert at det i forhold til høringsprosessen ikke ble skjelnet mellom ulike typer av berørte og at høringsprosessen i stor grad fungerer som en koordinering mellom ulike offentlige etater. Det ble videre konstatert at sakbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 37 ikke opererer med noe skille mellom private og offentlige interesser eller mellom administrative eller materielle bestemmelser. Det ble fastslått at det var i fullt samsvar med sakbehandlingsreglene at mesteparten av de som fremstod som ”høringsinstanser” var offentlige organer. Videre ble det imidlertid vurdert at denne praksisen ikke samsvarer med definisjonen av forskriftsbegrepet i forvaltningsloven § 2, som sier at en forskrift er et ”vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller ubestemt krets av personer.” Det er berøringsflaten overfor samfunnets borgere som er avgjørende for hvorvidt et vedtak er å anse som en forskrift, slik at det må være borgernes adgang til å påvirke forvaltningen som skal reguleres gjennom sakbehandlingsreglene. Dersom en ser det fra dette perspektivet vil høringsplikten kun ha mening dersom det er den ubestemte kretsen av personer hvis rettighe-

---

<sup>25</sup> Øvrelid (1984) s.261

ter eller plikter berøres inviteres til høringen. I den utførte undersøkelsen var det først og fremst store organisasjoner som var høringsinstanser.<sup>26</sup>

Miljøinteresser vil i denne sammenhengen anses å fremstå som noe som til dels ligger utenfor både ”offentlige” og ”private” interesser. Private og offentlige parter har ønske om i ulike sammenhenger å ivareta sine egne interesser. Igjen vil miljøet kunne representere en tapende interesse. En er avhengig av at noen er villige til å representere denne interessen. Dette understreker igjen at det er behov for særskilt oppmerksomhet der en forskrift kan ha negative miljøkonsekvenser. Både offentlige og private interessenter kan finne på å ivareta miljøinteresser i sine høringssvar, men de kan også velge å la det være. Det er derfor nødvendig at det finnes mekanismer som regulerer hvordan organet som utarbeider forskriften skal ivareta disse interessene. Det bør pålegges de som skal vedta forskrifter å ta uheldige miljøkonsekvenser i betraktning og utrede disse på en slik måte at også høringsinstansene inviteres til å ta de med i sin betraktning når de inngir høringssvar.

I landbruksveisaken ble for eksempel både miljøvernorganisasjoner og skogbruksnæringen hørt. Disse hadde en ulik oppfatning av opphevelsen av forbudet mot å gi tilskudd til bygging av landbruksveier i ”villmarkspregede områder”. Skogbruksnæringen ønsket endringen velkommen. Som eksempel svarte Statsskog i sitt brev<sup>27</sup> at bestemmelsen ved flere ulike anledninger hadde stått i veien for planlagte veiprosjekter. Miljøorganisasjoner som SABIMA og Naturvernforbundet uttrykte bekymring for denne endringen. De uttrykte generell bekymring for at endringene i begge forskriftene kunne bidra til mer hogst i inngrepsfri natur, som igjen gjør at vi mister viktig biologisk mangfold. Det vises også til at økt hogst vil bidra til økt karbontilførsel i lang tid fremover. Fjerningen av INON som kriterium for tilskudd advares det kraftig mot. De mener dette er negativt for naturmangfold, klima landskapsverdier og friluftslivet. Det vises også til at dette må anses å gå i mot regjeringens (Stoltenberg-2 regjeringen, min. anm.) tidligere satsning på skogvern. De mener at potensielt verneverdige områder nå med statsstøtte kan bli gjort tilgjengelig for hogst. Det vises til at natur med lite preging av tyngre tekniske inngrep, og som har lav tilgjengelighet, ofte er sammenfallende med stort biologisk mangfold og gammel skog. Disse kvalitetene bør bevares både av hensyn til mangfold

---

<sup>26</sup> Øvrelid (1984) s. 261-263

<sup>27</sup> Alle dokumentene i saken: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

og klima. Det vises også til at halvparten av rødlisteartene i Norge finnes i skogen, og at kun 1,5 % av skogen i dag er mer enn 160 år gammel.<sup>28</sup>

I denne saken er interesser på ”begge sider” hørt.<sup>29</sup> Både offentlige og private interesser er inkludert. Kommunene ble invitert til å delta, samt fylkesmennene, noen miljøvernorganisasjoner, Klima- og miljødepartementet, ulike direktorater, deriblant miljødirektoratet som kom med et langt, - og kritisk, svar. Representanter for skogbruksnæringen og landbruket ble også invitert. Det ble også Den Norske Turistforening.

Utvalget av høringsinstanser i denne saken indikerer at departementet har hatt en intensjon om å la representanter for ulike interesser slippe til. Departementet vektla imidlertid uheldige miljøkonsekvenser i liten grad i sitt høringsbrev. Dette ble nevnt i en setning som lød: ”Samtidig kan landbruksveier og den bruken som følger med veiene, medføre negative konsekvenser for miljøverdier noen steder, og dermed kan det oppstå interessekonflikter. Dette var bakgrunnen for at det på 1990- tallet ble fastsatt en forskrift som stilte krav om miljøhensyn for å få tillatelse til å bygge landbruksveier.”<sup>30</sup> Det fremstår som om departementet ikke la opp til at slike konsekvenser skulle være noe stort tema i forbindelse med høringsrunden. Ved at flere av høringsinstansene av eget tiltak reiste bekymringer omkring uheldige miljøkonsekvenser av forslagene, fikk departementet allikevel flere innspill omkring dette, spesielt i forhold til utvidelsen av virkeområdet for landbruksveiforskriften og for fjerningen av skranken for å gi tilskudd til veibygging i villmarkspregede områder i tilskuddsforskriften.<sup>31</sup> Det fremkom imidlertid ikke noe av departementets fastsettelsesbrev som viste om faren for disse eventuelle miljøkonsekvensene var blitt noe videre utredet og vurdert. Bortsett fra at det forutsettes en vurdering etter naturmangfoldloven § 7 ved vurderingen av om tillatelse til veibygging skal tillates. Dette medfører som nevnt ingen egentlig rettsendring fra tidligere. I forhold til fastsettingen av tilskuddsforskriften ble det konstatert at det legges til grunn en avveining av ”nærings- og miljøhensyn” i forbindelse med selve godkjenningsvedtaket av alle veianlegg.<sup>32</sup> Vi får ingen opplysninger om hvorvidt utvidelsen av landbruksveiforskriftens virkeområde eller

---

<sup>28</sup> Alle høringsvarene finnes på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

<sup>29</sup> Alle høringsvarene finnes på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

<sup>30</sup> Høringsbrev LMD (2014) s.1

<sup>31</sup> se høringsvar fra SABIMA/ Naturvernforbundet, Miljødirektoratet og Den Norske Turistforening

<sup>32</sup> Fastsettelsesbrev LMD (2015) s.30

fjerningen av skranken for å gi tilskudd til bygging av veier inn i ”villmarkspregede områder” kan medføre at det nå vil bygges flere veier inn i slike områder. Hvis departementet er av den oppfatning at så ikke vil skje, er disse vurderingene ikke mulig å etterprøve siden de ikke er tilgjengelige. Dette viser at det er behov for klare regler som regulerer forhold rundt hva som må være tilgjengelig av utredninger.

Det fremgår imidlertid ikke av forvaltningsloven § 37 noe konkret krav om hvem som skal inviteres til høringen, eller hvordan de ulike innspillene omkring miljøkonsekvenser skal behandles og ivaretas i det videre arbeidet med forskriften. Er det for eksempel noe krav om å behandle disse innspillene i den videre utredningen av forskriften? Det hele avgjøres av hvorvidt forvaltningen selv anser innspillene som relevante for at saken skal bli så ”godt opplyst som mulig.” Dersom forvaltningsorganet selv ikke velger å vektlegge miljøkonsekvensene i den videre utredningen kan det spørres om dette er greit, eller om det finnes regler som krever at konsekvensene må utredes videre.

En undersøkelse foretatt av Riksrevisjonen i 2013 viser at man i departementene generelt er dårlig på å konsekvensutrede offentlige tiltak. Utredningsinstruksens regler følges ikke i tilfredsstillende grad.<sup>33</sup> Det antas at en årsak til at ikke instruksene følges er mangel på kontroll med at den faktisk etterleves, samt mangel på sanksjoner ved brudd. Dette bekreftes av OECD i en landgjennomgang av Norge foretatt i 2003.<sup>34</sup> OECD anbefalte Norge i en ny landgjennomgang i 2012 å etablere en kontrollenhet med formål om å kvalitetssikre blant annet konsekvensutredninger fra departementene.<sup>35</sup> Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om vi allerede har regler i miljøinformasjonsloven, naturmangfoldloven og Grunnloven § 112 som pålegger forvaltningen en strengere plikt til å konsekvensutrede på miljøområdet enn det som følger av forvaltningsloven og Utredningsinstruksen.

### **3.3 Konklusjon**

Forholdene ovenfor gir en indikasjon på at reguleringen av plikten til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter i dag er et uklart område. Konsekvensen av at en ikke har et bevisst forhold til hvordan slike konsekvenser skal utredes, og at en ikke har klare regler som oppstiller klare plikter omkring dette er at en risikerer irreversible skader på miljøet og på naturverdier. Et eksempel på dette er bortfallet av ”villmarkspregede områder” som følge av skogsveibygging og hogst.<sup>36</sup> Bortfallet av disse områdene kan igjen føre til at arter som for eksem-

---

<sup>33</sup> ”Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte” dok. 3:10 (2012-2013) s. 56

<sup>34</sup> OECD Regulatory Reform In Norway (2003) s.55

<sup>35</sup> OECD Economic Surveys: Norway (2012) s.29-31

<sup>36</sup> SLF og DN rapport (2010) s. 8

pel har gammel barskog som leveområde forsvinner. Miljøet og naturen kan ikke ivareta "sine" interesser selv, de er avhengig av å ha stemmer som snakker for dem. Dette kan ivaretas ved at interesseorganisasjoner og andre med interesse for miljøverdier gis en mulighet til å delta ved utformingen av forskrifter der disse potensielt kan skade miljøet. Det vil også være behov for regler om at uheldige miljøkonsekvenser "løftes frem" i utrednings- og høringsprosessen, slik at høringsinstansene og vedtaksorganene tar de med i sin betraktning. Spørsmålet i den videre fremstillingen blir derfor å finne ut av hvilke plikter som faktisk foreligger på området i dag.

## **4 Følger det noen utredningsplikt av de ulike rettsgrunnlagene?**

### **4.1 Innledning**

Resultatet fra OECDs undersøkelser indikerer at det er behov for strengere regler og strengere oppfølging av forvaltningens utredningspraksis. Landbruksveisaken indikerer at departementet har et uavklart forhold til hva som skal fremlegges av miljøkonsekvensutredninger. Dette kapittelet skal søke å klargjøre hvilke plikter til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter som kan utledes av det lovverket vi allerede har på området.

Forvaltningsloven kapittel VII har regler om forskrifter. Regler om utredningsplikt, forhåndsvarsel og uttalelser fra interesserte, som er temaet for denne fremstillingen, følger av § 37.<sup>37</sup> Denne bestemmelsen utfylles av utredningsinstruksen.<sup>38</sup> Det er til utredningsinstruksen utarbeidet en egen veileder for miljøutredninger.<sup>39</sup> I tillegg til forvaltningslovens regler har vi for miljøkonsekvensutredninger miljøinformasjonsloven § 20, naturmangfoldloven § 7 og Grunnloven § 112. I det følgende skal fremstillingen ta for seg hvorvidt det foreligger en plikt til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter etter disse rettsgrunnlagene. En nærmere drøftelse av innholdet i denne plikten på de ulike nivåene i saksbehandlingen frem til og med selve forskriftsvedtaket følger i kapittel 5. Eventuelle virkninger av manglende overholdelse av utredningsplikten følger i kapittel 6.

### **4.2 Forvaltningsloven**

---

<sup>37</sup> forvaltningsloven §37

<sup>38</sup> utredningsinstruksen (2000)

<sup>39</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen (2001)

#### 4.2.1 Følger noen plikt til å utrede miljøkonsekvenser av forvaltningsloven § 37?

Problemstillingen i dette underkapitlet er om det etter forvaltningsloven kan utledes en plikt til å utrede miljøkonsekvenser. Utredningsplikten for forskrifter reguleres av forvaltningsloven § 37. Bestemmelsen har regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte.

Forvaltningsloven § 37 første ledd pålegger forvaltningen en generell plikt til å sørge for at saken blir forsvarlig utredet ved utstedelsen av forskrifter.<sup>40</sup> Den pålegger ingen spesifikk plikt til å utrede miljøkonsekvenser. Det følger av bestemmelsens ordlyd at forvaltningsorganet som skal vedta forskriften ”skal påse at saken er så godt opplyst som mulig”<sup>41</sup> før det trefter vedtaket. Bestemmelsen slår fast at organet har et selvstendig ansvar for opplysningen av saken og at det skal sørge for at den er utredet skikkelig. Ordlyden om at saken skal være så godt opplyst ”som mulig” kan imidlertid ikke tas på ordet. Andre hensyn må tas i betraktning, som sakens hastegrad, myndighetenes økonomiske forhold og andre tilgjengelige ressurser. Forvaltningsorganet må også prioritere i forhold til sine andre oppgaver.<sup>42</sup> Det må vurderes nærmere hva som er nødvendig på bakgrunn av de nevnte forholdene, samt sakens viktighet både for samfunnet og enkeltpersoner. Betydningen av kostnadene for undersøkelsene og undersøkelsenes betydning for sakens resultat er relevante hensyn. Frihagen omtaler utredningsplikten i § 37 som ”utredningsprinsippet” og konstaterer at dette prinsippet er en generell regel om at forskriftsaken må behandles på en forsvarlig måte og i samsvar med god forvaltningsskikk<sup>43</sup>. Bestemmelsen er i det vesentlige en kodifisering av det som tidligere var ansett som god forvaltningspraksis.<sup>44</sup>

Annet ledd regulerer plikten til forhåndsvarsling, og kan sees som en nærmere presisering av første ledd.<sup>45</sup> Forhåndsvarslingen foregår ved utferdigelse av forskrifter ved å avholde en høring.<sup>46</sup> I følge bestemmelsens ordlyd skal ”offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for hvis interesser særlig berøres”<sup>47</sup> få mulighet til å uttale seg før en forskrift blir vedtatt, endret eller opphevet. Ordlyden indikerer at kretsen av de som skal få delta i høringsrunden er bred. Videre skal det så langt det ”trenges for å få saken allsidig opplyst” også søkes å innhente uttalelse

---

<sup>40</sup> Frihagen (1986) s.859

<sup>41</sup> forvaltningsloven § 37 1.ledd

<sup>42</sup> Frihagen (1986) s.859

<sup>43</sup> Frihagen (1986) s.860

<sup>44</sup> ibid s. 858

<sup>45</sup> ibid. s.860

<sup>46</sup> Graver (2015) s.511

<sup>47</sup> forvaltningsloven § 37 2.ledd



fra andre. Dette indikerer også at terskelen for å be om uttalelse bør være relativt lav. Høringen av de ulike organisasjonene skjer blant annet som et ledd i sakens utredning. Formålet er å gjøre saken bedre belyst for det vedtakende organ, slik at beslutningsgrunnlaget blir bredere.<sup>48</sup> Det fremgår av ordlyden at det skal avholdes høring også der en forskrift blir endret eller opphevet. Det gjøres ikke noen prinsipiell forskjell på hvorvidt det dreier seg om vedtakelse av en ny forskrift eller om en eksisterende forskrift skal endres eller oppheves.

#### 4.2.2 Kan forhåndsvarsling unnlates?

Siden reglene om forhåndsvarsling er såpass tett knyttet til utredningsplikten er det også av interesse å klarlegge når forhåndsvarsling kan unnlates. Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd gir regler om tilfeller der forhåndsvarsel kan unnlates. I følge denne bestemmelsen kan forhåndsvarsling unnlates der den ikke vil være praktisk gjennomførbar, kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke forskriftens effektivitet eller må anses åpenbart unødvendig. Dette er en kompetanse forvaltningen er gitt, og ikke en plikt.<sup>49</sup> Det at det ikke er praktisk gjennomførbart å varsle retter seg mot hastesakene. Typiske tilfeller er der en må handle raskt for å unngå spredning av smittsomme sykdommer eller begrense naturkatastrofer og liknende. Unntaket vil bare unntaksvis være aktuelt. Dersom forhåndsvarslingen ”kan vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet”<sup>50</sup> er det også rom for å gjøre unntak fra forhåndsvarslingen. Dette er tilfeller der det er nødvendig å fastsette regler om prisreguleringer, import og eksportrestriksjoner eller valutareguleringer. Siste alternativ, bokstav c, åpner for at en kan unnlate forhåndsvarsling der varslingen anses å være ”åpenbart unødvendig.”<sup>51</sup> Dette kan gjelde der det bare skal gjøres detaljendringer i den gjeldende forskriften og som bare i uvesentlig grad, eller ikke i det hele tatt, berører private interesser. Dette kan også gjelde hvis forskriften kun kodifiserer allerede gjeldende praksis.<sup>52</sup> Der forskriften gis med det formål å bringe norsk rett i samsvar med traktatforpliktelsene våre, forutsettes det i forarbeidene også at forhåndsvarsling kan unnlates, der Regjeringen eller et departement gir forskrifter om dette.<sup>53</sup> Dersom miljøforhold skulle falle inn under noen av disse tilfellene kan det dermed være at det ikke behøver å forhåndsvarsles etter forvaltningsloven § 37. Utredningsinstruksen forutsetter imidlertid at der alminnelig høring unnlates bør den ansvarlige instansen allikevel vurdere å innhente uttalelser fra berørte i saken på annen måte.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Frihagen (1986) s.863

<sup>49</sup> Woxholth (2011) s.624

<sup>50</sup> forvaltningsloven §37 4.ledd

<sup>51</sup> forvaltningsloven § 37 4.ledd

<sup>52</sup> Woxholth (2011) s. 625

<sup>53</sup> Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s.115

<sup>54</sup> Utredningsinstruksen (2000) pkt. 5.4

#### 4.2.3 Utredningsinstruksen

Reglene om utredningsplikt suppleres på flere områder av utredningsinstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon av 18.02.2000. Formålet med instruksen er å sikre at administrative, økonomiske samt andre vesentlige konsekvenser,<sup>55</sup> herunder miljøkonsekvenser,<sup>56</sup> av forslag og tiltak blir tilstrekkelig utredet.<sup>57</sup> Klima- og miljødepartementet har utarbeidet en egen veileder for miljøutredninger etter utredningsinstruksen.<sup>58</sup> Denne er ment å skulle utfylle Utredningsinstruksen på miljøområdet. Utredningsinstruksen er imidlertid bare bindende innad i forvaltningen for organer underlagt regjeringen. Den kan ikke påberopes som rettsgrunnlag av den enkelte borger.<sup>59</sup> Det kan imidlertid tenkes at utredningsinstruksen vil kunne anses som en rettesnor for hva som skal inngå i en utredning for at saken skal anses å være så godt opplyst som mulig.

#### 4.2.4 Konklusjon

Forvaltningsloven oppstiller ingen egen bestemmelse om utredning av miljøkonsekvenser. Plikten til å utrede slike konsekvenser etter denne loven vil da avhenge av om det i den konkrete saken må anses nødvendig for at saken skal bli så ”godt opplyst som mulig”.<sup>60</sup>

Siden forvaltningsloven selv ikke gir noen direkte anvisning på utredning av miljøkonsekvenser ved utferdigelse av forskrifter, må plikten til dette forankres andre steder. Utredningsinstruksen henviser til Grunnloven § 110b (nå § 112) i pkt. 2.3.2. Dette kan indikere at Regjeringen anser denne direkte å være bindende for organer underlagt regjeringen, også ved utredning av forskrifter. Spørsmålene om utredningsplikten videre innhold og omfang i forhold til utredning av miljøkonsekvenser, og når i prosessen frem mot vedtakelse av endelig forskrift en utredning må foreligge, behandles videre i kapittel 5. Utredningsinstruksens- og veilederen til Utredningsinstruksens betydning for disse spørsmålene vil også bli behandlet i den sammenheng.

### 4.3 Miljøinformasjonsloven

#### 4.3.1 Plikten til å utrede miljøkonsekvenser etter miljøinformasjonsloven § 20

Vi så i det foregående at forvaltningsloven § 37 ikke stiller noe konkret krav om utredning av miljøkonsekvenser. Bestemmelsen stiller ingen krav til at forskrifter skal grunngis. Det er ikke naturlig å omtale hvordan høringen har foregått og hvordan innspillene er vurdert i selve

---

<sup>55</sup> Utredningsinstruksen (2000) s.1

<sup>56</sup> Utredningsinstruksen (2000) pkt.2.3.2

<sup>57</sup> Ibid s.1

<sup>58</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen (2001)

<sup>59</sup> Bugge (2005) s.507

<sup>60</sup> Forvaltningsloven § 37 1.ledd

forskriften. Forarbeid til forskrifter foreligger heller sjelden.<sup>61</sup> Spørsmålet i dette punktet blir om miljøinformasjonsloven pålegger vedtaksorganene en mer omfattende plikt til å utrede miljøkonsekvenser enn det som følger av forvaltningsloven.

Miljøinformasjonsloven § 20 regulerer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser av betydning for miljøet knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer. I følge bestemmelsens første ledd skal ”offentlige myndigheter i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, gi allmennheten mulighet til å komme med innspill.” Dette skal gjøres på tidspunkt i prosessen og innenfor tidsrammer som sikrer en reell mulighet for å kunne påvirke beslutningene. Allmennheten skal i forbindelse med dette få nødvendig informasjon. Ordlyden gir her helt klare indikasjoner på at bestemmelsen regulerer allmennhetens medvirkning ved utforming av regelverk, forskrifter er en type regelverk, som kan ha betydning for miljøet. Kravet om at allmennheten skal få nødvendig informasjon i tilknytning til dette taler for at forvaltningen her pålegges en viss redegjørings- eller utredningsplikt av forskriftenes eventuelle virkninger på miljøet.

Annet ledd pålegger forvaltningen å gjennomføre en offentlig høring der regelverket kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet. Høringen skal gjennomføres i god tid før saken avgjøres. Det skal ved høringen ”foreligge en redegjørelse for forslaget virkninger for miljøet.” Ordlyden gir her støtte for at det foreligger en konkret plikt til å utrede forskriftens konsekvenser for miljøet på et relativt tidlig tidspunkt i prosessen frem mot vedtakelse, altså i forkant av høringen. I følge fjerde ledd skal avgjørelsen i saken offentliggjøres. Det skal også fremgå av ”begrunnelsen” for avgjørelsen hvordan kravene i bestemmelsen er ivaretatt. Dette innbefatter hvordan innspill fra høringen samt hvordan andre innspill er vurdert.<sup>62</sup> Det følger således en konkret plikt til at det skal foreligge en ”begrunnelse” i tilknytning til ”avgjørelsen”. Det må derfor foreligge en begrunnelse for forskriften i tilknytning til vedtakelse hvor det fremgår hvordan kravene i miljøinformasjonsloven § 20 er ivaretatt. Dette må fordre at det foreligger et minimum at utredning av forskriftens konsekvenser på miljøet. Kravet om høring ved *vesentlige* miljøkonsekvenser indikerer at omfanget av utredningsplikten avhenger av miljøvirkningenes antatte alvorlighetsgrad. Kravene til omfanget av utredningsplikten på ulike stadier fram mot endelig forskriftsvedtak, behandles i kapittel 5.

For å avklare den nærmere betydningen av miljøinformasjonsloven § 20 må en også avklare hva som er lovens formål og virkeområde. Formålet med loven følger av § 1. Bestemmelsen skal være retningsgivende for tolkning og anvendelse av lovens øvrige bestemmelser. Lovens

---

<sup>61</sup> Cabot (2005) s.259

<sup>62</sup> miljøinformasjonsloven § 20 fjerde ledd

formål er todelt.<sup>63</sup> Det første formålet er å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon slik at det blir lettere for den enkelte å bidra til miljøvern og å verne seg selv mot helse- og miljøskade samt å påvirke både offentlige og private beslutningstakere i forbindelse med miljøspørsmål. Videre følger det andre formålet av bestemmelsens andre punktum om at loven skal fremme allmennhetens muligheter til å ta del i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet.<sup>64</sup> Disse to elementene henger tett sammen, da tilgang til miljøinformasjon vil være en forutsetning for å ha mulighet til å delta i samt å kunne øve innflytelse på saker og beslutningsprosesser som berører miljøspørsmål. I følge forarbeidene skal bestemmelsens første punktum være i samsvar med Grunnloven § 112 annet ledd (tidl. § 110b) om at ”borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, og at denne informasjonen skal være egnet til å ivareta den rett de har etter foregående ledd.”<sup>65</sup> Grunnloven § 112 første ledd slår fast retten til en viss miljøkvalitet og at naturens ressurser skal disponeres på en slik måte at denne retten også sikres for fremtidige generasjoner. Miljøinformasjonsloven har som formål å sikre borgernes tilgang til informasjon omkring disse forholdene. Formålet med miljøinformasjonen er videre blant annet at allmennheten skal settes i stand til å påvirke offentlige beslutningstakere.<sup>66</sup> Dette er relevant i forbindelse med vedtakelse av forskriftsbestemmelser, da dette er en form for offentlig beslutningstaking. Annet punktum blir direkte relevant for prosessen med utarbeidelse av forskrifter. Formuleringen om at loven skal *fremme* deltakelse i slike beslutningsprosesser gir imidlertid en indikasjon på at loven ikke alene er ment å sikre denne deltakelsen. Andre viktige regelverk på dette området skal gjelde ved siden av miljøinformasjonsloven. Loven er dermed ment å skulle supplere blant annet forvaltningslovens regler om høring.<sup>67</sup>

Miljøinformasjonsloven § 2 angir lovens saklige virkeområde. Bestemmelsen definerer hva som forstås med miljøinformasjon. Miljøinformasjon er blant annet faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder regelverk.<sup>68</sup> Dette angir at informasjon knyttet til miljøvirkninger av planlagte forskrifter også er omfattet av loven. Bestemmelsen oppstiller en ikke-uttømmende liste over ulike påvirkningsfaktorer som er omfattet av begrepet ”miljøinformasjon.”<sup>69</sup> Siden listen kun angir eksempler fremstår det ikke som helt klart hva slags informasjon som omfattes av loven. Faktorene er primært menneskelig aktivitet som påvirker miljøtilstanden. De skal tilsvare Århuskonvensjonen artikkel 2

---

<sup>63</sup> Ot.prp.nr. 116 (2001-2002) s.143

<sup>64</sup> miljøinformasjonsloven § 1

<sup>65</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.143 og Grunnloven § 112 første og annet ledd

<sup>66</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.143

<sup>67</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.143.

<sup>68</sup> miljøinformasjonsloven § 2 (1) b, 4.strekpunkt

<sup>69</sup> miljøinformasjonsloven § 2 (1) b

nr. 3 bokstav b. Ordlyden i loven, ”påvirke eller kan påvirke”, anses å omfatte både positive og negative virkninger på miljøtilstanden.<sup>70</sup> Det er tilstrekkelig om påvirkningen er av en slik karakter at den med en viss grad av sannsynlighet har en mulighet til å kunne påvirke miljøet.<sup>71</sup>

#### 4.3.2 Nærmere om hvorvidt miljøinformasjonsloven § 20 tilfører rettstilstanden en strengere plikt til å utrede miljøkonsekvenser enn forvaltningsloven

Ved vedtakelsen av miljøinformasjonsloven § 20 ble det i proposisjonen vurdert hvorvidt norsk rett oppfylte kravene i Århuskonvensjonen artikkel 8 om allmennhetens rett til deltakelse i samband med utarbeidelsen av lover og forskrifter. For forskrifter ble det konkludert med at kravene i artikkel 8 var oppfylt gjennom forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter, samt utredningsinstruksen. Instruksen er, siden den er gitt av regjeringen, rettslig bindende for organer underlagt denne. Det understrekes imidlertid at utredningsinstruksen ikke gir noen rettigheter for allmennheten, da den ikke er gitt som lov eller forskrift. Videre erkjennes det derfor at det er viktig å styrke allmennhetens rett til deltakelse i overordnede beslutninger.<sup>72</sup> Dette må bety at departementet i sin vurdering av rettstilstanden og av om Århuskonvensjonen artikkel 8 er oppfylt, så at det var et hull i regelverket i forhold til allmennhetens rett til miljøinformasjon ved overordnede beslutninger som for eksempel forskrifter. Videre heter det i proposisjonen; ”For å sikre dette foreslår departementet en prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven i samsvar med artikkel 7 og 8 i Århuskonvensjonen, jf. utvalgets forslag til § 6, nå § 20 i miljøinformasjonsloven.”<sup>73</sup> Denne konstateringen indikerer at miljøinformasjonsloven § 20 er ment å tilføre rettstilstanden noe i tillegg til forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen. Det ser ut til at bestemmelsen er ment å skulle tette dette hullet i regelverket som forvaltningsloven og utredningsinstruksen etterlot seg. Dette understrekes i departementets forslag ved at ”Departementet støtter utvalget i vurderingen av at allmennhetens rett til å delta i disse prosessene bør lovfestes, og foreslår en prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven § 20 i samsvar med artikkel 7 og 8 i Århuskonvensjonen.”<sup>74</sup> Bestemmelsen oppstiller generelle prinsipper om offentlige myndigheters plikt til å ”gjennomføre tiltak for å fremme allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser.”<sup>75</sup> Plikten til å gi allmennheten nødvendig informasjon i dette henseende burde, etter departementets syn, legges til grunn som et generelt prinsipp som skal gjelde uavhengig av om miljøkonsekvensene av forslaget er vesentlige eller ei. Departementet fremholdt videre at det ikke skal være muligheter til å gjøre

---

<sup>70</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.144

<sup>71</sup> Bugge (2005) s. 496

<sup>72</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.126

<sup>73</sup> ibid

<sup>74</sup> ibid

<sup>75</sup> Ot.prp.nr 116 (2001-2002) s.127

unntak fra bestemmelsen. Departementet la videre til grunn at det er naturlig å stille strengere krav til medvirkning der forslag til regelverk osv. kan ha mer omfattende miljøkonsekvenser.<sup>76</sup> Dette er grunnen til at miljøinformasjonsloven § 20 har regler om høring i annet ledd der regelverket kan ha *vesentlige* konsekvenser for miljøet. Oppsummert kan en si at bestemmelsen oppstiller en absolutt utredningsplikt for offentlige organer der den foreslåtte forskriften kan ha en betydning for miljøet. Omfanget av plikten vil variere med virkningenes alvorlighetsgrad.

#### 4.3.3 Kan forhåndsvarsling unnlates?

Miljøinformasjonsloven § 20 annet ledd lister opp noen tilfeller hvor det kan gjøres unntak fra kravet om offentlig høring. Første unntak gjelder spesielt etter miljøinformasjonsloven. I følge dette unntaket kan *høring* unnlates hvis andre typer medvirkningstiltak etter en vurdering er å anse som mer egnet for å sikre allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen.<sup>77</sup> Dette unntaket er ment for å kunne gi forvaltningen fleksibilitet da bestemmelsen vil gjelde for mange ulike typer beslutningsprosesser og typer. Bestemmelsen gjelder jo for en uensartet gruppe ”regelverk, planer og programmer.” De andre unntakene forutsettes i forarbeidene<sup>78</sup> å samsvare med de forhold som forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen gir anvisning på.<sup>79</sup> Unntak kan ikke gis for plikten til forhåndsvarsling etter første ledd.<sup>80</sup> Her vil det derfor følge en utredningsplikt alt etter hvor omfattende virkningene på miljøet anses å kunne være.

#### 4.3.4 Konklusjon

Miljøinformasjonsloven § 20 pålegger en konkret utredningsplikt for miljøkonsekvenser, gjennom kravet om at det i begrunnelsen for avgjørelsen må fremkomme hvordan bestemmelsens krav er ivaretatt. Det er lite praktisk at ”begrunnelsen” fremgår av selve forskriften. Det er vel mest hensiktsmessig at den fremkommer i vedtakelsesbrevet eller for forskrifter vedtatt ved kongelig resolusjon, i foredraget for statsråd. Det fremgår av forarbeidene at det er en hensikt med loven at den skal tilføre en plikt i tillegg til forvaltningsloven § 37 når det gjelder utredning av miljøkonsekvenser. Den går lengre enn Utredningsinstruksen, da denne kun krever høring ved ”vesentlige” miljøkonsekvenser, samtidig er ikke denne bindende for andre en forvaltningsorganer underlagt Regjeringen. Miljøinformasjonsloven lovfester plikter til å utrede og å forhåndsvarsle der forskriften kan ha en innvirkning på miljøet. Den tetter således et hull i lovverket i forhold til forvaltningsloven § 37. Spørsmålet som kan reises til slutt er imidlertid hvor bindende bestemmelsen er ansett å være i praksis. Den blir i forarbeidene an-

---

<sup>76</sup> *ibid*

<sup>77</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 175, miljøinformasjonsloven § 20 annet ledd bokstav a

<sup>78</sup> Ot.prp. nr.116 (2001-2002) s. 175

<sup>79</sup> forvaltningsloven § 37 4.ledd, utredningsinstruksen pkt. 5.4

<sup>80</sup> Ot.prp.nr. 116 (2001-2002) s. 127

sett å skulle være en ”prinsippbestemmelse”.<sup>81</sup> Det er litt uklart hvorfor dette begrepet benyttes. Det fremholdes imidlertid i departementets vurdering at det er ”viktig at allmennhetens rett til deltakelse i overordnede beslutninger styrkes.”<sup>82</sup> Dette anses som viktig fordi Utredningsinstruksen ikke gir allmennheten noen rettigheter. Dette indikerer for forskrifters del at prinsippbestemmelsens hensikt er å gi en rettighet til allmennheten i forhold til medvirkning i saker som kan ha innvirkning på miljøet i tillegg til det som følger av forvaltningsloven § 37. Bruken av begrepet kan også tale for at det ikke er ment at den skal være 100 % bindende for forvaltningen allikevel. Formuleringen kan tale for at det ikke er til hensikt å håndheve den strengt.

#### **4.4 Naturmangfoldloven**

I ny landbruksveiforskrift ble det inntatt en bestemmelse i § 3-2 tredje ledd om at det av vedtak om tillatelse til å bygge landbruksvei, skal fremgå at det er foretatt vurderinger i samsvar med naturmangfoldloven § 7. Spørsmålet i dette underkapittelet er om det i forbindelse med vedtak av selve forskriftsbestemmelsene også foreligger en plikt til å gjøre en slik vurdering. Stiller naturmangfoldloven noe generelt krav om miljøkonsekvensutredning i tilknytning til vedtakelse av forskrifter?

Naturmangfoldloven § 7 er en innledende bestemmelse til bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget i § 8 og til prinsippene for offentlig beslutningstaking som følger av §§ 9 til 12.<sup>83</sup> Bestemmelsen krever at ”...prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet...”<sup>84</sup> Vurderingen skal i følge siste punktum, fremgå av beslutningen.<sup>85</sup> § 7 angir virkeområdet og rettsvirkningen av disse bestemmelsene. Bestemmelsene gjelder kun for offentlig beslutningstaking.<sup>86</sup> Har disse bestemmelsene noen betydning for en plikt til å utrede konsekvenser for miljøet i forbindelse med vedtakelse av forskrifter?

Av ordlyden i naturmangfoldlovens § 7 følger det at prinsippene gjelder for ”utøving av offentlig myndighet”. Dette gjelder der myndigheten utøves av offentlige organer i staten, kommunen, eller eventuelt av private som har fått delegert offentlig myndighet. Utøving av offentlig myndighet vil omfatte alle tilfeller som er omfattet av forvaltningsloven § 2 sin definisjon av ”vedtak.” Forskrifter faller inn under denne definisjonen.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> Ot.prp.nr.116 s.126

<sup>82</sup> ibid

<sup>83</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.378

<sup>84</sup> naturmangfoldloven §7

<sup>85</sup> ibid

<sup>86</sup> Backer (2010) s.83

<sup>87</sup> Backer (2010) s.83

Prinsippene for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12 må anvendes med formålsbestemmelsen i § 1 for øyet. Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold, samt dens økologiske prosesser skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern. Dette skal gjøres på en slik måte at naturen ”gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.”<sup>88</sup> Begrepet ”biologisk mangfold”<sup>89</sup> er sentralt for anvendelsen av naturmangfoldloven. Innenfor rammene av formålsbestemmelsen tales det om naturens biologiske mangfold. Bevaring av naturens biologiske mangfold er også et av de viktigste målene med Grunnloven § 112. Begrepet ”naturen” omfatter også naturens økologiske prosesser. Sikring av naturens økologiske prosesser gjør det mulig å opprettholde naturens produksjonsevne. Det fremgår av bestemmelsen at naturmangfoldet skal sikres både ”nå og i fremtiden.” Bruken av begrepet ”i fremtiden” skal ivareta hensynet til fremtidige generasjoner. Grunnloven § 112 oppstiller også en rett for ”etterslekten” til ”...et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.”<sup>90</sup> Det ser dermed ut til at et formål med naturmangfoldloven er å oppfylle Grunnloven § 112 sitt formål der dette går på bevaring av naturmangfold. Lovens formål skal også oppfylle flere viktige internasjonale forpliktelser<sup>92</sup> om bevaring av naturverdier. Den skal bidra til å sikre at Norge gjennomfører internasjonale avtaler innenfor naturmangfoldlovens virkeområde.<sup>93</sup>

Det følger av § 7 følger at prinsippene i §§ 8-12 skal gjelde som ”retningslinjer” for offentlig beslutningstaking. Det at prinsippene er ”retningslinjer” betyr blant annet at de ikke behøver å være utslagsgivende i enhver konkret sak.<sup>94</sup> Dette vil heller innebære at retningslinjene utgjør pliktige hensyn eller betraktningmåter som forvaltningen må anvende. Dette vil ha betydning både for tilretteleggingen av beslutningsgrunnlaget og for avveiningen ved selve avgjørelsen.<sup>95</sup> For vedtakelse av forskriftsbestemmelser vil dette kunne påvirke i hvilket omfang miljøkonsekvenser må være utredet på de ulike stadiene av prosessen frem mot vedtakelse av endelig forskrift. Andre hensyn kan være avgjørende i den enkelte saken. Dette kan for eksempel være retningslinjer for skjønnsutøvelse etter andre lovbestemmelser.<sup>96</sup> For forskrifter kan man tenke seg at hjemmelsloven oppstiller andre relevante hensyn. Det følger imidlertid

---

<sup>88</sup> naturmangfoldloven § 1

<sup>89</sup> naturmangfoldloven § 3 bokstav c

<sup>90</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) s. 370-371

<sup>91</sup> Grunnloven § 112

<sup>92</sup> se Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.58

<sup>93</sup> ibid s.371

<sup>94</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.378

<sup>95</sup> Backer (2010) s.85

<sup>96</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.378



av forarbeidene<sup>97</sup> til naturmangfoldloven at den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må samsvare med retningslinjene i §§ 8-12. Videre legges det til grunn at prinsippene i naturmangfoldloven ikke vil gjelde direkte. Det vil være de operative bestemmelsene i den aktuelle lov som er bestemmende for hvilket ansvar som pålegges i det enkelte tilfelle. Ved vedtakelse av forskrifter vil de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven § 37 danne grunnlaget for hva som kreves av vurderinger for at saken skal være ”så godt opplyst som mulig.” Naturmangfoldloven oppstiller pliktige hensyn til vurderingen der forskriften er vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven eller andre lover som berører naturmangfoldet.<sup>98</sup>

Videre følger det av § 7 at vurderingene etter prinsippene i §§ 8-12 skal ”fremgå av beslutningen.” Dette indikerer at det foreligger en viss plikt til at vurderingene skal foreligge skriftlig i tilknytning til avgjørelsen. Vurderingene etter §§ 8-12 vil således fordre at det foretas en viss grad av utredning av miljøkonsekvenser. For forskrifter vil det da være mest praktisk at utredningen og begrunnelsen fremgår av fastsettelsesbrevet eller i foredraget for statsråd. Det understrekes i forarbeidene at begrunnelsesplikten er særskilt viktig. Dette for å bidra til at den samlede forvaltning er i overensstemmelse med prinsippene og at tolkningen av de blir så ensartet som mulig.<sup>99</sup> Begrunnelsesplikten vil slik sett kunne bidra til en etterprøvbarhet der offentlig myndighetsutøvelse berører naturmangfoldet. Det nærmere innholdet i plikten til å utrede miljøkonsekvenser etter naturmangfoldloven og hvilket omfang som skal foreligge på de ulike nivåene følger kapittel 5.

Kravet i naturmangfoldloven § 7 om at vurderinger etter §§ 8-12 skal fremgå av ”beslutningen” viser at det av loven følger en viss utredningsplikt for miljøkonsekvenser av forskrifter. Dette gjelder i hvert fall for forskrifter der disse kan ha en innvirkning på naturmangfoldet. Det stilles imidlertid ikke noe konkret krav til omfanget av disse vurderingene. Det kan spørres om det er tilstrekkelig at det av beslutningen fremgår at slike vurderinger er gjort, uten at dette kommenteres utover dette. Denne løsningen vil neppe være i samsvar med lovens formål. Intensjonen er nok at innholdet i vurderingene etter prinsippene i §§ 8-12 skal fremgå av selve beslutningsgrunnlaget, selv om kravet til omfang fremstår som noe uklart.

#### **4.5 Grunnloven § 112**

Grunnloven § 112 er plassert i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Den oppstiller retten til et sunt miljø som en menneskerettighet. Første ledd oppstiller en materiell rett for borgerne til et ”...miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar

---

<sup>97</sup> ibid

<sup>98</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.379

<sup>99</sup> ibid

denne rett også for etterslekten.” Videre følger av annet ledd en rett for borgerne til kunnskap om tilstanden til naturmiljøet og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Dette for å kunne ivareta sin rett etter første ledd. Dersom en ser på ordlyden i annet ledd og formuleringen ”virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen...” må det spørres om forskriftsbestemmelser kan være slike ”planlagte...inngrep”. Ordlyden i Grunnloven § 112 kan en si referer mer til konkrete tiltak og slik sett kan det argumenteres for at den kan ha begrenset rekkevidde på forskrifter. Da bestemmelsen ble vedtatt var debatten om konsekvensutredninger av strategiske beslutninger på et tidlig stadium her til lands, og det er antatt at dette forklarer utformingen av bestemmelsen. Senere utvikling omkring krav til utredning av slike beslutninger, taler for en videre forståelse av annet ledd. Relevante forhold som taler for dette er referansen til § 112 i utredningsinstruksen, vedtagelsen av naturmangfoldloven § 20 i 2003 og vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009.<sup>100</sup> Der en forskrift faktisk regulerer adgangen til å gi utslippstillatelser, etablering av landbruksveier og andre arealinngrep vil det være sannsynlig at forholdet vil måtte falle inn under Grunnloven § 112 sitt virkeområde, da slike inngrep vil være ”inngrep i naturen.”

For å kunne si noe om forvaltningens utredningsplikt etter Grunnloven § 112 i forbindelse med forskriftsvedtak, må en også se nærmere på rekkevidden av tredje ledd.

Grunnloven § 112 tredje ledd lyder ”Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.”<sup>101</sup> Før Grunnlovsendringen i 2014, hvor tidligere § 110b ble erstattet med § 112, lød tredje ledd: ”Statens myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger”<sup>102</sup> Ellers var bestemmelsen likelydende som i dag. Den nye ordlyden ”skal iverksette tiltak” har som formål å klargjøre at myndighetene etter bestemmelsen er pålagt en handleplikt som skal sikre borgernes rettigheter etter første og andre ledd oppfylles.<sup>103</sup>

I følge tredje ledd er ”statens myndigheter” pliktsubjekt. Der statlige organer vedtar forskrifter er det rimelig klart at Grunnloven § 112 vil gjelde.

For at allmennheten i forbindelse med forskriftsvedtak som kan skade miljøet skal kunne få oppfylt sin rett til kunnskap etter annet ledd er det nærliggende å slutte at forvaltningen etter tredje ledd pålegges en plikt til å utrede konsekvenser av forskriftene på en slik måte at borgerne settes i stand til å utøve denne rettigheten. Siden rettigheten i annet ledd er til for at all-

---

<sup>100</sup> Fauchald (2015) s.4

<sup>101</sup> Grunnloven § 112 tredje ledd

<sup>102</sup> Tidl. Grunnloven § 110b tredje ledd (opph.)

<sup>103</sup> Dokument 16 (2011-2012) s.242 og 243

mennheten skal kunne ivareta retten etter første ledd, må den utredning som foretas være av et slikt omfang og foreligge på et tidspunkt som faktisk gjør det mulig for borgerne å utøve rettigheten. Det må bety at utredningen må foreligge før beslutningen tas, slik at borgerne får mulighet til å komme med innspill i saken som faktisk kan påvirke dens utfall. Dersom de skal kunne ivareta retten etter første ledd til et sunt miljø og en bærekraftig natur, må de ha muligheter til å påvirke beslutningen som skal tas dersom de mener den fører i gal retning, slik at de miljøverdiene som første ledd omtaler står i fare ødelegges.

#### 4.6 Oppsummerende merknader

Forvaltningsloven § 37 har kun regler om generell utredningsplikt. Den regulerer ikke hvorvidt miljøkonsekvenser må utredes. Hvorvidt slike konsekvenser utredes vil måtte bero på hva som skal til for at saken er ”så godt opplyst som mulig.” Forvaltningen er på denne måten gitt stor frihet i forhold til hvordan den velger å vinkle utredningsarbeidet og hvem som inviteres til å delta i høringen. De spesielle hensynene som gjør seg gjeldende i forhold til miljøets interesser som vi var inne på i kapittel 3 blir ikke spesifikt ivaretatt av forvaltningsloven. Utredningsinstruksens regler er kun bindende for forvaltningen selv, og det er ikke gitt at det får noen konsekvenser for forvaltningsorganet om denne brytes, jamfør OECDs landgjennomgang referert til i kapittel 3. Miljøinformasjonsloven § 20 oppstiller i første ledd en absolutt plikt til å sørge for at allmennheten får mulighet til å uttale seg, men omfanget av utredningsplikten og hvorvidt det må holdes høring vil måtte avgjøres av hvor alvorlige miljøvirkninger forskriften kan ha, om virkningene kan være *vesentlige*.<sup>104</sup> Naturmangfoldloven § 7 oppstiller et krav om at det må foreligge en viss utredning i tilknytning til avgjørelsen. Det er mulig at kravet om kunnskapsgrunnlaget i § 8 gjør at en utredning også må foreligge på et tidligere tidspunkt. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Grunnloven § 112 oppstiller ikke noe vesentlighetskrav i forhold til omfanget av en utredningsplikt. Grunnloven § 112 gir imidlertid allmennheten en *rett* til å få informasjon og en rett til medvirkning knyttet til utforming av forskrifter der disse kan ha uheldig innvirkning på miljøet, noe som vil kreve en grad av utredning. Motsetningsvis er de andre bestemmelsene som er gjennomgått, mer utformet som pliktbestemmelser som pålegger forvaltningen en *plikt* til å utrede og til å forhåndsvarsle og derigjennom gi allmennheten mulighet til å delta i beslutningsprosessen. I neste kapittel vil det nærmere innholdet i utredningsplikten etter forvaltningsloven, miljøinformasjonsloven og naturmangfoldloven behandles.

---

<sup>104</sup> miljøinformasjonsloven § 20 første og annet ledd

## **5 Når utløses utredningsplikten og hvilke krav stilles til utredningens innhold og form på de ulike stadier i prosessen mot vedtakelse av forskriften?**

### **5.1 Innledning**

De ulike stadiene på veien frem mot ferdig forskriftsvedtak vil kunne stille ulike krav til hvilken utredning som må foreligge fra forvaltningsorganets side. Forhåndsvarsling og høring er tett knyttet til utredningsprosessen da et formål med høringen og forhåndsvarslingen er å skaffe innspill til den videre opplysningen av saken. Jeg anser det derfor hensiktsmessig å dele denne delen av fremstillingen inn i ulike stadier i prosessen frem mot endelig vedtak. I dette kapittelet forutsettes det at det skal avholdes høring. Tilfeller der høring kan unnlates ble behandlet i kapittel 4. I punkt 5.2 vil jeg behandle i hvilken grad miljøkonsekvensene må være utredet i underlagsmaterialet for høringen. For at høringsinstansene skal kunne ha noe grunnlag for å komme med innspill kan en tenke seg at de må ha fått tilstrekkelig med opplysninger i forholdt til eventuelle miljøkonsekvenser, slik at de har grunnlag for å komme med gjennomtenkte innspill. I punkt 5.3 vil jeg behandle ulike forhold rundt selve høringen. Dette innbefatter hvem som bør høres, frister og tidspunkt for høring. Punkt 5.4 omhandler hvilken miljøkonsekvensutredning som må foreligge på tidspunktet for vedtakelsen av forskriften.

### **5.2 Grunnlaget for høringen**

#### **5.2.1 Innledning**

Et viktig formål med høringen der en skal utrede en forskrifts miljøkonsekvenser er å supplere det kunnskapsgrunnlaget en allerede har omkring de potensielle uheldige miljøkonsekvensene. Det er derfor viktig at høringen legges opp på en slik måte at en får relevante innspill. Høringen skal bidra til å opplyse forholdene rundt miljøkonsekvensene så godt som mulig. Det materialet som presenteres for høringsinstansene må derfor ideelt sett omfatte en utredning av de miljøkonsekvensene vedtaksorganet allerede sitter på. Det kan i denne sammenhengen også spørres om noen av rettsgrunnlagene krever at ny informasjon må innhentes før høringen. Hvilket omfang kan det kreves at utredningen har på dette stadiet? Det kan også spørres i hvilken form den må foreligge.

#### **5.2.2 Forvaltningsloven**

Forvaltningsloven § 37 oppstiller som vi så i forrige kapittel ingen konkret plikt om at det må foretas en miljøkonsekvensutredning i forbindelse med vedtakelse av forskrifter. Før en høring må det foreligge et varsel i en eller annen form for at høringsinstansene skal kunne ha noe grunnlag for å gi en begrunnet og gjennomtenkt tilbakemelding. Det kan spørres om varselet som et minimum må ha et slikt innhold at instansene har en reell mulighet til å ta stilling

til hva forskriften faktisk skal regulere. Varselet bør være såpass detaljert at det fremstiller kjente problemstillinger som vedtaksorganet sitter på, ellers vil det være en mulighet for at § 37 første ledd om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, ikke vil være oppfylt. Dersom høringsinstansene ikke får seg forelagt alle sakens fakta, vil ikke deres uttalelser kunne være basert på det faktiske kunnskapsgrunnlaget i saken. Da kan en fort tenke seg at den fullstendige opplysningen av saken blir skadelidende. Finnes det noen andre tolkningsargumenter som kan gi støtte for at forvaltningsloven § 37 pålegger forvaltningsorganet å utrede noe i forhold til miljøkonsekvenser i underlagsmaterialet for høringen? Siden forvaltningsloven selv ikke gir noe svar på hva som må foreligge av utredninger av miljøkonsekvenser i dette materialet kan det spørres om utredningsinstruksen<sup>105</sup> og veilederen<sup>106</sup> til denne gir noen nærmere veiledning på hvorvidt det skal foreligge utredning av miljøkonsekvenser på dette stadiet.

### 5.2.3 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen oppstiller i kapittel 2 en plikt til konsekvensutredning i ulike tilfeller. I kapittel 2.3 om konsekvensutredningens innhold har pkt. 2.3.2 et krav om at ”andre vesentlige konsekvenser” av forslag skal utredes. ”Konsekvenser av et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes.”<sup>107</sup> Alle hensyn som er ”vesentlige” i den konkrete saken skal vurderes i utredningen. Miljømessige konsekvenser listes opp som et eksempel på områder det ofte vil være aktuelt å vurdere konsekvenser innenfor. Det henvises til at utredningene ”bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger”. Videre vises det til borgernes rett etter Grunnloven § 110b (nå § 112) til kunnskap om virkninger i naturen av planlagte inngrep.<sup>108</sup> Instruksen kan bidra til vurderingen av hva som skal til for at ”saken blir så godt opplyst som mulig”. Dette vil også måtte gjelde for hva som må kunne kreves av underlagsmaterialet som legges frem for høringsinstansene, siden et formål med høringen er å bidra til saksopplysningen. Instruksen er imidlertid kun bindende for organer underlagt Regjeringen, så den vil ikke kunne bidra med noen større vekt i favør av noe generelt krav om miljøkonsekvensutredning etter forvaltningsloven.

### 5.2.4 Miljøutredninger etter Utredningsinstruksen – T1349

Et videre spørsmål blir hvorvidt veilederen ”Miljøutredninger etter Utredningsinstruksen” pålegger forvaltningen noen plikt til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter. Denne er utgitt av Klima- og miljødepartementet og er ment som en veileder for saksbehandlere i departe-

---

<sup>105</sup> Utredningsinstruksen 2000

<sup>106</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen, T-1349

<sup>107</sup> Utredningsinstruksen 2000 pkt. 2.3.2

<sup>108</sup> ibid

mentene. Veilederen gir retningslinjer for hvordan en vurderer hvorvidt en sak som omfattes av utredningsinstruksen har vesentlige konsekvenser for miljøet, hvordan en bestemmer innhold, omfang og nivå på utredningen, samt anbefalt prosess for den konkrete saken.<sup>109</sup> Veilederen forutsetter at saker som kan ha *vesentlige konsekvenser* for miljøet skal utredes.<sup>110</sup> Veilederen inneholder ganske omfattende krav til hvordan en prosess rundt miljøkonsekvensutredningen bør foregå. Det kreves at den instansen som har ansvaret for arbeidet med saken foretar en forhåndsvurdering om det i det hele tatt er behov for å utrede sakens miljøkonsekvenser. Veilederen har her en sjekkliste<sup>111</sup> som anbefales brukt i dette øyemed. Ved vurderingen av om miljøkonsekvensene kan være vesentlige bør det vektlegges hvorvidt sakens konsekvenser kan være ”særlig risikofylte, farlige eller uopprettelige.”<sup>112</sup> Dersom en kan svare ”sannsynlig” på ett eller flere av spørsmålene i sjekklisten, krever veilederen at sakens miljøkonsekvenser utredes. Hvis en svarer ”mindre sannsynlig” på ett spørsmål behøver en normalt ikke å utrede miljøkonsekvensene i saken. Dersom en svarer dette på flere av spørsmålene, kan saken samlet ha vesentlige miljøkonsekvenser, slik at i disse tilfellene bør Klima- og miljødepartementet konfereres for å eventuelt avklare behovet for en miljøkonsekvensutredning av forskriftene. Hvis en svarer ”lite sannsynlig” på sjekklistens spørsmål, kan man unnlate å utrede sakens miljøkonsekvenser. Det oppfordres til å ta kontakt med Klima- og miljødepartementet, eventuelt før forhåndsforleggelsen, dersom en er i tvil om hvorvidt sakens miljøkonsekvenser skal utredes. Videre følger det av veilederen at dersom vurderingen i forkant viser at en sak kan ha vesentlige miljøkonsekvenser, skal den forhåndsforelegges for Klima- og miljødepartementet før selve utredningsarbeidet påbegynnes.<sup>113</sup> Der forhåndsvurderingen viser at saken kan føre til vesentlige konsekvenser for miljøet, skal saken også forelegges for Klima- og miljødepartementet *etter* at saken er utredet, men *før* den sendes ut på alminnelig høring. Departementet skal så vurdere om konsekvensene er tilstrekkelig utredet.<sup>114</sup> Dette systemet tilsier at dersom en forskrift kan ha vesentlige miljøkonsekvenser, så må det legges et ganske omfattende utredningsarbeid til grunn allerede før saken sendes ut på ordinær høring.<sup>115</sup> Siden den bare er ment å gjelde for saksbehandlingen i departementene, vil den ikke gjelde der forskrifter gis av andre forvaltningsorganer.

Det kan spørres om veilederen er av relevans som tolkningsargument for å klargjøre det nærmere innholdet av utredningsplikten etter forvaltningsloven § 37. Veilederen er, som Utred-

---

<sup>109</sup> ibid s.2

<sup>110</sup> ibid s.2

<sup>111</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen, vedlegg I

<sup>112</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen, pkt. 4.1

<sup>113</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen, pkt. 4.2 og Utredningsinstruksen pkt. 4.2.1 e

<sup>114</sup> Miljøutredninger etter utredningsinstruksen, pkt. 4.3, Utredningsinstruksen pkt. 4.3

<sup>115</sup> Forvaltningsloven § 37 jf. Utredningsinstruksen pkt 5.1 jf. Miljøutredninger etter utredningsinstruksen pkt. 4.4.

ningsinstruksen, heller ikke gitt i forskrifts form. Den er gitt av et departement som en ”veileder” til andre departementer i håndtering av miljøkonsekvensutredninger. Klima- og miljødepartementet er ikke overordnet de andre departementene og har ingen instruksjonsmyndighet overfor disse. Veilederen må være anse som en ”veiledning om forvaltningspraksis”. Den vil kunne fungere som et relevant tolkningsargument med hensyn til å klarlegge innholdet i en eventuell miljøkonsekvensutredningsplikt etter forvaltningsloven § 37. Vekten av tolkningsargumentet kan det imidlertid nok stilles spørsmål ved. Veilederen vil absolutt være en relevant tolkningsfaktor, men som med annen forvaltningspraksis vil ikke vekten være stor der en skal søke å klarlegge innholdet i en generell lovbestemmelse.<sup>116</sup>

Konklusjonen må her bli at forvaltningsloven § 37 ikke oppstiller noen klar plikt om hvilken utredning av eventuelle miljøkonsekvenser som må foreligge før forskriften sendes ut på høring. Plikten må forankres i hva som er nødvendig for at saken skal bli ”så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”<sup>117</sup> Utredningsinstruksen pålegger imidlertid organer underlagt regjeringen å utrede miljøkonsekvenser der disse kan anses å være vesentlige. Spørsmålet i det videre blir om miljøinformasjonsloven § 20 og naturmangfoldloven §§ 7-12 gir noen nærmere anvisning på en lovregulert utredningsplikt for miljøkonsekvenser i forkant av en forhåndsvarsling / høring.

### 5.2.5 Miljøinformasjonsloven

Vi så under pkt, 4.3 at miljøinformasjonsloven § 20 gir regler om forhåndsvarsling og om høring i forbindelse med arbeidet med utforming av forskrifter. Første ledd gir en generell bestemmelse om at offentlige myndigheter i forbindelse med arbeidet med utforming av forskrifter som kan ha betydning for miljøet, skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Muligheten skal gis på stadier i prosessen, og med tidsrammer som sikrer en reell mulighet til å kunne påvirke beslutningen. I denne sammenheng skal allmennheten gis nødvendig informasjon.<sup>118</sup> Det er ikke stilt noe vesentlighetskrav i første ledd, slik at det ikke må dreie seg om noen omfattende virkninger på miljøet for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Det understrekes i forarbeidene at det ikke skal være anledning til å gjøre unntak fra bestemmelsen.<sup>119</sup> Bestemmelsen forutsetter at informasjonen og muligheten for å delta i beslutningsprosessen gis på et tidspunkt som gir en reell mulighet for innflytelse. Dette er gjerne tidlig i saksbehandlingen. Tidsrammene må være såpass rommelige at berørte interesseorganisasjoner og liknende har mulighet til å sette seg inn i saken, drøfte den og utarbeide eventuelle

---

<sup>116</sup> Boe (2012) s.267-268

<sup>117</sup> forvaltningsloven § 37 1.ledd

<sup>118</sup> miljøinformasjonsloven § 20 1.ledd

<sup>119</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2001) s.127

innspill.<sup>120</sup> Siden allmennheten i denne forbindelse skal få tilgang til nødvendig informasjon<sup>121</sup>, forutsettes det også her en viss grad av utredningsplikt. Informasjonen må innhentes, bearbeides og gjøres tilgjengelig.

Etter annet ledd kreves en offentlig høring der forskriften kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet. Høringen skal gjennomføres i god tid før saken avgjøres. Det skal ved høringen foreligge en redegjørelse for hvilke virkninger forslaget har for miljøet.<sup>122</sup> Det må vurderes konkret om forskriften kan få vesentlige miljøkonsekvenser. Dersom den regulerer forurensing, avfall, energi, ressursbruk, arealbruk, transport eller støy er kravet om vesentlighet som oftest oppfylt. Det skal for disse sakene holdes en høring av forslaget og det må foreligge en redegjørelse av forslagets antatte virkninger for miljøet ved høringen. Dette samsvarer i stor grad med hva som kreves av miljøutredninger etter utredningsinstruksen, som ble gjennomgått i tidligere. Miljøinformasjonsloven oppstiller her en lovbestemt plikt for forvaltningen til å foreta slike utredninger som tidligere bare fulgte av utredningsinstruksen.

Miljøinformasjonsloven går imidlertid lengre enn instruksen da loven krever at allmennheten skal få mulighet til å komme med innspill også der virkningene for miljøet ikke er å anse som vesentlige.<sup>123</sup>

### 5.2.6 Naturmangfoldloven

Arealinngrep eller endret arealbruk er i dag regnet som de viktigste påvirkningsfaktorene av villlevende arter.<sup>124</sup> Slike inngrep kan blant annet bestå i ny hogst og etablering av landbruksveier inn i skogområder. Naturmangfoldloven vil i denne sammenheng være et viktig redskap for å sikre at beslutningsprosesser knyttet til slike inngrep tar tilstrekkelig hensyn til biologisk mangfold.

I følge naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøvelse.<sup>125</sup> Det fremgår ikke av ordlyden på hvilket stadium i prosessen frem mot forskriftsvedtak utredningsplikten etter naturmangfoldloven § 7 utløses. Det følger av annet punktum at ”Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslut-

---

<sup>120</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 174

<sup>121</sup> miljøinformasjonsloven § 201.ledd siste punktum

<sup>122</sup> miljøinformasjonsloven § 20 2.ledd

<sup>123</sup> miljøinformasjonsloven § 20 1.ledd

<sup>124</sup> Backer (2010) s. 18

<sup>125</sup> Naturmangfoldloven § 7 1. punktum



ningen.”<sup>126</sup> Ordlyden gir dermed ingen føringer på at en vurdering av prinsippene i §§ 8-12 må foreligge allerede i forkant av høringsrunden og ved forskriftsutkastet.

Naturmangfoldloven § 8 oppstiller imidlertid et krav om kunnskapsgrunnlag ved offentlige beslutninger. I følge bestemmelsen skal offentlige beslutninger der disse berører naturmangfoldet, så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om bestandssituasjonen til ulike arter, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt kunnskap om effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlagets omfang skal være rimelig sett i forhold til sakens karakter og risikoen for skade på naturmangfoldet. Videre i følge annet ledd skal myndighetene vektlegge kunnskap basert på erfaringer av generasjoners bruk og samspill med naturen, som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Slik bruk inkluderer samisk bruk.<sup>127</sup>

Myndighetene pålegges i første ledd å bygge på ”vitenskapelig kunnskap” når beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal treffes. Det siktes her til allerede tilgjengelig kunnskap, men det kan også omfatte vanskelig tilgjengelig eksisterende kunnskap og innhenting av ny kunnskap. Et absolutt krav om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for alle beslutninger som berører naturmangfoldet er forutsatt å favne for vidt. Dette begrunnes med at naturmangfoldet med dets prosesser er så komplekse at vi nok ikke i overskuelig fremtid vil ha gjennomgående vitenskapelig kunnskap om arter, ulike naturtyper, økologiske prosesser og så videre. Det vil ikke være hensiktsmessig å sette inn en både omfattende og kostbar innsats i forhold til forskning og utredning der det dreier seg om begrenset virksomhet og helt ubetydelig skade. Krav til omfanget av kunnskapsgrunnlaget må stå i et rimelig forhold til sakens omfang og karakter, da innhenting av kunnskap kan være ressurskrevende. Det forutsettes i forarbeidene at ressursene bør brukes på en måte som gjør at effekten totalt sett blir best for ivaretagelsen av naturmangfoldet.<sup>128</sup>

Naturmangfoldloven § 8 annet ledd oppstiller en plikt for myndighetene til å legge vekt på erfaringsbasert kunnskap om generasjoners bruk av naturen og slik samisk bruk som kan være med å bidra til bærekraftig bruk og verne naturmangfoldet. Det kreves at bruken er ”basert på generasjoners erfaring.”<sup>129</sup> Denne type kunnskap kan knytte seg til forvaltning av naturressurser og forskjellige bruksmåter. Kunnskapen overleveres gjerne fra eldre til yngre generasjoner via praksis og muntlige forklaringer. Bestemmelsen pålegger ikke myndighetene en selvstendig plikt til å skaffe til veie denne kunnskapen før de treffer avgjørelser utover hva som kre-

---

<sup>126</sup> Naturmangfoldloven §7

<sup>127</sup> naturmangfoldloven § 8

<sup>128</sup> ibid

<sup>129</sup> Ot.prp..nr.52 (2008-2009) s.380

ves etter bestemmelsens første ledd og alminnelig utredningsplikt etter forvaltningsloven § 37. Slik kunnskap skal imidlertid særlig vektlegges der den foreligger. Høring av ulike organisasjoner mv. som kan tenkes å ha slik erfaringsbasert kunnskap er viktig for å kunne oppfylle plikten etter annet ledd. Høringsplikten vil også følge av forvaltningsloven og eventuelt miljøinformasjonsloven. Høringsinstanser som innehar slik kunnskap har imidlertid ingen plikt til å bidra med kunnskapen. Noen ganger er de som innehar tradisjonsbundet kunnskap lite villige til å opplyse om denne. Det er i så måte viktig med åpenhet rundt hva kunnskapen skal benyttes til.<sup>130</sup> I en veileder om naturmangfoldloven kapittel II, utgitt av Miljøverndepartementet i 2012, forutsettes det at § 8 ”supplerer forvaltningslovens regler om utredningsplikt.”<sup>131</sup> Dette må kunne sies å være ganske dekkende for det som er beskrevet ovenfor.

Kravet til kunnskapsgrunnlag skulle tilsi at forvaltningsorganet må kunne presentere kjente konsekvenser for naturmangfoldet for høringsinstansene i forbindelse med høringen. Høringen vil jo kunne bidra med ytterligere kunnskap til kunnskapsgrunnlaget som igjen danner grunnlaget for det endelige forskriftsvedtaket. For at høringsinstansene skal kunne bidra med relevant kunnskap, må de bli underrettet om den kunnskapen forvaltningen allerede sitter inne med. Hvor omfattende utredningen må være på dette tidspunktet vil måtte stå i ”rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.”<sup>132</sup> Dette må vurderes konkret for den enkelte forskrift.

Naturmangfoldloven § 9, samt §§ 10-12, knytter seg i hovedsak til selve forskriftsvedtaket, siden det følger av ordlyden i § 7 at vurderingene ”skal fremgå av beslutningen”.<sup>133</sup> Dette vil være naturlig da høringsrunden kan bidra til å supplere kunnskapsgrunnlaget. På den annen side bør ikke forvaltningsorganet som utarbeider forskriften avstå fra å informere høringsinstansene om at det foreliggende kunnskapsgrunnlaget er tynt omkring skader på naturmangfoldet. Informasjonen vil kunne være en viktig premiss for høringsrunden. Siden §§ 9-12 knytter seg mer til selve vedtaket velger jeg imidlertid å behandle disse bestemmelsene under underkapittelet som omhandler utredningsplikten på vedtakelsestidspunktet.

På generelt grunnlag kan en her konkludere med at den offentlige myndigheten som skal gi en forskrift som et minimum må legge frem en utredning av den kunnskap rundt relevante miljøpåvirkninger av forskriften som foreligger og er kjent for organet, som grunnlag for høringsrunden. Dette vil da være primært være data knyttet til kravet om kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8 og eventuelle andre forhold knyttet til prinsippene i §§ 9-12. Kravet om

---

<sup>130</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.380

<sup>131</sup> Veileder til naturmangfoldloven kapittel II, Miljøverndepartementet 2012 s. 22

<sup>132</sup> naturmangfoldloven § 8

<sup>133</sup> naturmangfoldloven § 7

kunnskapsgrunnlag i § 8 indikerer at forvaltningsorganet også er pliktig til noe kunnskapsinnhenting relatert til dette der slik kunnskap foreligger andre steder utenfor forvaltningsorganet selv, men ikke er uforholdsmessig vanskelig å skaffe til veie. Dette må vurderes utfra de potensielle skadenes omfang og karakter.

### ***I hvilken form skal utredningen foreligge?***

Det er vanlig at det sendes ut et høringsbrev i tilknytning til høringen, slik at høringsinstansene mottar et skriftlig materiale omkring hva forskriften skal gå ut på og eventuelt andre forhold rundt den. Kan det utledes noe formkrav til miljøkonsekvensutredningen av de ulike rettsgrunnlagene?

I følge forvaltningsloven bestemmer forvaltningsorganet selv hvordan forhåndsvarslingen skal skje.<sup>134</sup> Utredningsinstruksen krever utredning der konsekvensene for miljøet er vesentlige<sup>135</sup>. Det angis ikke noe spesifikt om formkrav, men ved offentlig høring er vel det mest praktiske at en utredning av miljøkonsekvensene foreligger i skriftlig form i tilknytning til høringsbrevet. Miljøinformasjonsloven krever i forbindelse med høring at en redegjørelse av forslagets konsekvenser for miljøet skal foreligge.<sup>136</sup> Det at det skal ”foreligge en redegjørelse” taler for at denne foreligger i skriftlig form. Det forutsettes imidlertid i forarbeidene til miljøinformasjonsloven at for forhåndsvarsling etter første ledd kan opplysningene gis muntlig. Bestemmelsen kan for eksempel oppfylles ved at det holdes møter for de som er berørte av forskriften, eller ved at informasjonen publiseres på internett.<sup>137</sup> Naturmangfoldloven regulerer ikke konkret hvordan høringen skal gjennomføres. Det er forutsatt i forarbeidene at den skal tjene som supplement til forvaltningsloven der vedtaket kan affisere naturmangfoldet.

## **5.3 Høringen**

### **5.3.1 Innledning**

Denne delen skal ta for seg forhold knyttet til selve høringen. Stiller de ulike rettsgrunnlagene opp noen plikter omkring på hvilke tidspunkt høringen bør foregå? Stilles det noen krav til hvor lang tid det kan gå fra høringsinstansene blir varslet til de må inngi høringssvar? Finnes det noen reguleringer med hensyn til hvem som skal få mulighet til å uttale seg? Eller er det slik at dersom det bare blir avholdt en høring med et mer eller mindre tilfeldig utvalg av høringsinstanser, så er alt i sin skjønneste orden?

---

<sup>134</sup> forvaltningsloven § 37 3.ledd

<sup>135</sup> utredningsinstruksen pkt. 2.3.2

<sup>136</sup> miljøinformasjonsloven § 20 annet ledd 3.punktum

<sup>137</sup> Ot.prp.nr. 116 (2001-2002) s.174

### 5.3.2 Hvem skal inviteres til å komme med innspill?

I saker der det er aktuelt å utrede forskriftens miljøkonsekvenser bør det være av sentral betydning at høringsinstanser som representerer miljøinteresser blir hørt. Dette for at en skal ha mulighet til å belyse miljøkonsekvensene best mulig. Forvaltningen har vært kritisert for å ikke være grundige nok med hensyn til å finne de som er berørte av forskriften. Dette har da dreid seg om svakerestilte private grupper. Ressurssterke grupper og offentlige instanser har i større grad blitt invitert til å delta i høringer.<sup>138</sup> Hvordan dette stiller seg for miljøinteresser er i praksis uklart, men siden slike interesser er avhengig av at noen er villige til å ivareta dem, vil det kreve en tilsvarende aktpågivenhet fra forvaltningens side med hensyn til å inkludere høringsinstanser som representerer miljøinteressene. Forvaltningsloven og miljøinformasjonsloven har regler om forhåndsvarsling og høring.

#### ***Forvaltningsloven***

I følge forvaltningsloven § 37 annet ledd første punktum skal forvaltningen varsle ”offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper” som forskriften gjelder for, eller skal gjelde for, eller har interesser som vil berøres. Ordlyden viser at det er en bred krets som skal høres, men kretsen av aktører som skal høres er også begrenset til ”institusjoner og organisasjoner”, slik at det er ikke oppstilt noe absolutt krav om at andre som faller utenom disse kategoriene også skal høres. Disse skal få anledning til å uttale seg i forkant av at forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Videre følger det av andre punktum at dersom det er nødvendig for å få saken *allsidig opplyst*, skal det søkes å innhente uttalelser også fra andre.<sup>139</sup> Ordlyden tilsier her at det ikke foreligger noe krav til at også andre mer løselige sammensatte grupperinger eller enkeltpersoner skal høres. De skal høres dersom det ”trenges for å saken allsidig opplyst.” Det blir dermed forvaltningsorganet selv som foretar vurderingen av om det er behov for å høre disse ”andre.” Denne vurderingen vil måtte bero på hva som er formålet med høringen og hva forvaltningen anser er nødvendig for å få saken allsidig opplyst.

I forbindelse med en miljøkonsekvensutredning vil ulike miljøorganisasjoner være opplagte høringsinstanser, og skal etter ordlyden i første punktum få uttale seg. Der forskriften kan ha uheldige miljøkonsekvenser vil den jo berøre slike organisasjoners kjerneinteresser. Andre uorganiserte enheter og enkeltpersoner som kan tenkes å representere miljøinteresser stilles ikke i samme stilling, disse kan inviteres til høring der forvaltningen mener det er nødvendig for sakens allsidige opplysning. Det kan imidlertid spørres om første punktum oppstiller noen plikt overfor forvaltningen til å invitere alle organisasjoner som representerer miljøinteresser

---

<sup>138</sup> Øvrelid (1984) s.267-269

<sup>139</sup> Forvaltningsloven § 37 (2)

til høringen. Det er imidlertid akseptert i praksis at en forhåndsvarsler et representativt utvalg av de organisasjoner som representerer interessen.<sup>140</sup>

Det følger også av forvaltningsloven § 37 annet ledd at høring skal skje når forskrifter vedtas, endres eller oppheves. Av denne ordlyden følger at utgangspunktet må være at høring skal holdes ved alle disse tilfellene. For miljøkonsekvenser må en vurdere følgene for miljøet i den konkrete saken. De faktiske påvirkningene på miljøet må være kriteriet for omfanget for høringen skal holdes, ikke om hvorvidt vedtaket som fattes gjelder en ny forskrift, endrer eller opphever en gjeldende forskrift.

### ***Miljøinformasjonsloven***

I følge miljøinformasjonsloven § 20 følger det av første ledd at offentlige myndigheter ved utformingen av forskrifter som kan ha ”betydning for miljøet” skal gi ”allmennheten” anledning til å komme med innspill. Der forskriften kan ha ”vesentlige” konsekvenser for miljøet skal det avholdes en offentlig høring. Ved disse to ulike formene for forhåndsvarsling følger det av ordlyden at det er ”allmennheten” som skal få mulighet til å uttale seg. Det kan se ut som om miljøinformasjonsloven pålegger forvaltningen en plikt om at en større krets av interesser skal få anledning til å uttale seg. Forarbeidene gir imidlertid ikke noen konkret veiledning omkring hvem det siktes til med begrepet ”allmennheten.” I Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) på side 174 forutsettes det imidlertid i forbindelse med behandlingen av tidsrammene for allmennhetens deltakelse etter første ledd at disse må være så romslige at ”for eksempel berørte interesseorganisasjoner får anledning til å sette seg inn i saken...”. Miljøorganisasjoner vil også her være en klar kandidat til få mulighet til å komme med uttalelser. ”Allmennheten” i første ledd kan ikke forstås som at hele Norges befolkning skal underrettes om forskriften. Begrepet indikerer imidlertid at en vid krets av personer skal få mulighet til å komme med forhåndsuttalelse. Hvem som skal få delta må vurderes ut fra hvilken type forskrift det dreier seg om.<sup>141</sup>

I forhold til hvem som skal inviteres til å delta i høring etter annet ledd, der forskriften kan ha vesentlige miljøkonsekvenser, er både lovbestemmelsen selv og forarbeidene tause. Det er i litteraturen vist til at nærmere veiledning om dette må finnes i forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen punkt 5.1, hvor det er krav om at saken skal sendes til ”alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner.”<sup>142</sup> Det vises til i litteraturen at et formål med lovfesting av allmennhetens deltakelse i avgjørelsesprosesser er å lovfeste ”prinsippene” som følger av utredningsinstruksen. Det konkluderes med at det sett i lys av utredningsin-

---

<sup>140</sup> Frihagen (1986) s.869

<sup>141</sup> Cabot (2005) s.249

<sup>142</sup> Cabot (2005) s.252-253

struksen og blant annet forvaltningsloven § 37 er krav om at en ”offentlig høring” etter § 20 annet ledd må gjennomføres etter retningslinjene i utredningsinstruksen.<sup>143</sup> Konklusjonen etter dette må bli at saken må sendes på høring til ”alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner.”<sup>144</sup> Dette vil i praksis samsvare med kravene etter forvaltningsloven § 37.

### ***Naturmangfoldloven***

Naturmangfoldloven § 8 supplerer utredningsplikten i forvaltningsloven. Etter naturmangfoldloven § 8 må en som vi så av foregående kapittel, søke å innhente høringsuttalelser fra ulike instanser som kan bidra med opplysninger relevant for kunnskapsgrunnlaget.

### **5.3.3 Frister**

Det har vært reist kritikk fra ulike hold omkring tidspunkt for høringer og lengde på frister i saker som har vært sendt ut på høring. Juristforbundet rettet i en artikkel i ABC nyheter en skarp generell kritikk til departementene for å notorisk sende ut store og tunge høringssaker i sommerferien eller rett før denne. Forvaltningen ble her også kritisert for å praktisere kortere høringsfrister enn normalfristen på tre måneder.<sup>145</sup> Sivilombudsmannen har også rettet kritikk mot helsedepartementet omkring praktisering av korte høringsfrister.<sup>146</sup> Ombudsmannen understreket på generelt grunnlag at den normale høringsfristen skal være tre måneder og at dette skal gjelde reelt og ikke bare formelt. Det ble understreket at det må kreves saklige hensyn av en ”viss vekt” for å avvike fra normalfristen på tre måneder. Disse sakene gjaldt brudd på utredningsinstruksens frister mer generelt og ikke forskrifter spesielt eller saker hvor det dreide seg om utredning av miljøkonsekvenser. Observasjonene er allikevel interessante, da det kan reises spørsmål om det for høringer av forskrifter der det skal utredes miljøkonsekvenser følger andre krav enn det som følger av forvaltningsloven og utredningsinstruksen. I landbruksveisaken var for eksempel høringsfristen ca. 8 uker. Denne saken gjaldt forskriftsvedtak og den regulerer forhold som går på arealinngrep i natur, slik at det her vil være aktuelt med en miljøkonsekvensutredning.

Forvaltningsloven overlater til forvaltningsorganet å fastsette en frist for å komme med uttalelse.<sup>147</sup> Utredningsinstruksen regulerer dette nærmere. I følge instruksen er den normale høringsfristen tre måneder. Den får ikke være kortere enn seks uker.<sup>148</sup> Dette kan kun fravikes

---

<sup>143</sup> ibid

<sup>144</sup> utredningsinstruksen pkt. 5.1

<sup>145</sup> artikkel ABC nyheter ”Juristforbundet refser departementenes høringsfrister” 12.10.2013

<sup>146</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2003-2004 s.22

<sup>147</sup> forvaltningsloven § 37 3.ledd

<sup>148</sup> utredningsinstruksen pkt. 5.2

dersom det foreligger særlige omstendigheter. Beslutningen om å fravike fristen skal være skriftlig og begrunnet, samt den skal følge saken.<sup>149</sup> Miljøinformasjonsloven § 20 oppstiller ingen konkret frist for innspill. Det forutsettes i første ledd at allmennhetens muligheter for å komme med innspill skal skje innenfor tidsrammer som sikrer ”reell mulighet” til å kunne påvirke beslutningen.<sup>150</sup> Høring skal gjennomføres i ”god tid” før saken avgjøres.<sup>151</sup> Dette tilsier at tidsrammene må vurderes konkret etter sakens omfang og miljøkonsekvensenes alvorlighet. Naturmangfoldloven oppstiller ingen bestemmelser omkring frister. Siden § 8 er å anse som et supplement til de andre reglene om utredning, vil bestemmelsene ovenfor regulere forhold i tilknytning til fristen. Det sentrale må bli at tidsrammene er romslige nok sett i forhold til sakens omfang og karakter.

De fremgår ingen klare og entydige regler omkring frister av noen av rettsgrunnlagene. Det er bare utredningsinstruksen som oppstiller noe tallfestet krav til frist. Vi har derfor pr. i dag ikke noe lovfestet krav til hvor lang høringsfristen skal være. Forvaltningen er i lovverket gitt en stor grad av skjønnsfrihet i forhold til fastsettelse av fristen.

#### **5.4 Vedtakelse**

Etter gjennomført høring kan en gå ut fra at en har fått ulike mer eller mindre relevante innspill som kan danne grunnlag for den videre behandlingen av forskriftssaken, og til slutt for den endelige vedtakelsen. Vedtakelse av forskrifter kan skje på litt ulike måter som vi så i kapittel 2.2. En vanlig fremgangsmåte er at forskriften blir fastsatt i et fastsettelsesbrev hvor brevet blir sendt ut til høringsinstansene sammen med den endelige forskriften. Der forskriften vedtas ved kongelig resolusjon kan det være hensiktsmessig å utforme statsrådsforedraget slik at det kan offentliggjøres i ettertid og tjene som veiledning ved anvendelse av forskriften.<sup>152</sup> Stilles det noen krav til hvordan forvaltningsorganet behandler de innkomne innspillene som er relevante for en videre utredning av miljøkonsekvenser? Stilles det noe krav til en eventuell begrunnelse der forskriften kan ha konsekvenser for miljøet? En begrunnelse vil i så måte kunne tenkes å være relevant for beslutningstakeren som grunnlagsmateriale for selve forskriftsvedtaket. Videre vil den være relevant for de som har inngitt forhåndsuttalelse. For øvrig kan det tenkes at allmenheten vil kunne ha interesse av en slik begrunnelse. Et viktig formål med begrunnelsen må være mulighet for etterprøvbarehet og kontroll med de vurderinger som er foretatt omkring miljøkonsekvenser. Følger det noen krav om en slik begrunnelse i det regelverket som er gjennomgått?

---

<sup>149</sup> utredningsinstruksen pkt. 5.2 jf. pkt 1.3

<sup>150</sup> miljøinformasjonsloven § 20 1.ledd

<sup>151</sup> miljøinformasjonsloven § 20 2.ledd

<sup>152</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, ”Lovteknikk og lovforberedelse- veiledning om lov og forskriftsarbeid” 2000 s.205

### ***Forvaltningsloven***

Forvaltningsloven § 37 oppstiller ingen konkrete krav til offentliggjøring av begrunnelse av forskrifter. Omfanget av en miljøkonsekvensutredning vil på dette stadiet, som ved krav om utredning i forkant av høringsrunden, måtte bero på hva som skal til for at ”saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”<sup>153</sup> Utredningsinstruksen har ingen regulering av om hvorvidt en miljøkonsekvensutredning må foreligge i tilknytning til vedtakelsen. Spørsmålet i det videre blir så hvorvidt miljøinformasjonsloven oppstiller mer konkrete krav til hvorvidt en utredning av miljøkonsekvenser må foreligge på i sammenheng med vedtakelsen.

### ***Miljøinformasjonsloven***

Miljøinformasjonsloven stiller i § 20 fjerde ledd mer konkrete krav til hva som må foreligge av utredning ved vedtakelsen. I følge bestemmelsen skal ”avgjørelsen” offentliggjøres.<sup>154</sup> Selve forskriften blir alltid offentliggjort i Norsk Lovtidend og Lovdata.<sup>155</sup> Det kreves imidlertid etter miljøinformasjonsloven § 20 at en begrunnelse for avgjørelsen også skal offentliggjøres. For å sikre at innspillene fra allmennheten er hensyntatt, skal det i avgjørelsen gjøres rede for hvordan bestemmelsens krav til deltakelse er ivaretatt. Videre skal det også fremgå hvordan innspill og høringsuttalelser er vurdert. Det kreves ikke at det skal fremgå hvordan hvert enkelt innspill er blitt vurdert. Et minstekrav er at det foreligger en redegjørelse for hovedtrekkene i innspillene.<sup>156</sup> Det praktiske er da at utredningen offentliggjøres i fastsettelsesbrevet eller i foredraget for statsråd.

### ***Naturmangfoldloven***

Det følger av naturmangfoldloven § 7 annet punktum at vurderingene av §§ 8-12 alltid skal fremgå av ”beslutningen”. Det skal dermed sammen med forskriftsvedtaket foreligge en redegjørelse for hvordan prinsippene er vurdert i den konkrete saken, og hvordan de er vektlagt. Denne plikten gjelder uavhengig av om det etter ordinære forvaltningsrettslige bestemmelser ikke foreligger plikt til å begrunne vedtaket.<sup>157</sup> Naturmangfoldloven oppstiller her en plikt i tillegg til forvaltningsloven § 37. Den vil således gjelde for vedtakelse av forskrifter på alle områder som berører naturmangfoldet. Forarbeidene understreker at begrunnelsesplikten i § 7 annet punktum er spesielt viktig for å bidra til at samlet forvaltning av naturmangfoldet er i overensstemmelse med prinsippene, samt at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensar-

---

<sup>153</sup> forvaltningsloven § 37 1.ledd

<sup>154</sup> miljøinformasjonsloven § 20 fjerde ledd

<sup>155</sup> forvaltningsloven § 38

<sup>156</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.175

<sup>157</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s.378



tet.<sup>158</sup> Siden begrunnelsen skal ”fremgå av vedtaket” må dette tilsi at vurderingen må foreligge i skriftlig form.

Vurderingene etter naturmangfoldloven § 8 er nærmere gjennomgått i kapittel 5.2. Etter høringsrunden er det gjerne naturlig at ny kunnskap omkring vurderingstemaene er tilflytt forvaltningsorganet. Slik kunnskap vil da kunne komplettere de vurderingene som ble gjort i forkant av høringen. Uavhengig av om høringsrunden har avdekket ny kunnskap, vil det følge av § 7 annet punktum at vurderingene etter §§ 8-12 skal fremgå av selve beslutningen. En praktiske løsning vil være å la dette fremgå av fastsettelsesbrevet eller av statsrådsforedraget for forskrifter som vedtas ved kongelig resolusjon.

Kravet om kunnskapsgrunnlag i § 8 henger tett sammen med føre-var prinsippet i § 9. Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om beslutningens virkning på naturmiljøet, skal det i følge bestemmelsen ”tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.”<sup>159</sup> Dersom det foreligger risiko for ”alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.”<sup>160</sup> Hovedregelen ved beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget etter § 8 skal være så solid som mulig. Noen ganger kan det være tvil om miljøkonsekvensene. Føre-var prinsippet skal fungere som en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere denne tvilen. Bestemmelsen vil således slå inn der det er mangler i kunnskapsgrunnlaget.<sup>161</sup> Forutsetningen i § 9 annet punktum er at det ”foreligger en reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.”<sup>162</sup> I dette ligger at det i følge vitenskapelige kriterier eller erfaringsbasert kunnskap er en reell sannsynlighet for at det kan oppstå denne typen skade. Det kreves imidlertid ikke sannsynlighetsovervekt for at skade vil inntreffe. I følge prinsippet skal ikke myndighetene la mangel på kunnskap begrunne unnlatelse av å hindre eller begrense en risiko for ”alvorlig eller irreversibel skade”.<sup>163</sup> Prinsippet vil virke som en sikkerhetsventil mot at en ”kjører på” og tillater inngrep der en mangler kunnskap om beslutningens virkning på naturmangfoldet. Det følger en aktiv handleplikt for myndighetene av prinsippet. Dette kan innebære vernetiltak, nekte omsøkte tiltak eller å knytte vilkår av forebyggende art til slike tiltak.<sup>164</sup> Ved utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser som skal være grunnlag for å søke om tiltak som kan skade naturmangfoldet, er det da natur-

---

<sup>158</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s.378

<sup>159</sup> naturmangfoldloven § 9 1.punktum

<sup>160</sup> naturmangfoldloven § 9 2.punktum

<sup>161</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) s.380-381

<sup>162</sup> ibid s.381

<sup>163</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2008) s.381

<sup>164</sup> ibid

lig at det utformes regler som gir forvaltningsorganene som skal anvende forskriften hjemler til å stille slike vilkår. Hva skal så til for at en skaderisiko er å anse som alvorlig eller irreversibel? Sentralt for denne vurderingen er om skaderisikoen gjelder allerede truet eller sårbar natur, hvorvidt skaden vil være midlertidig eller varig og om den vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå forvaltningsmålene for naturtyper og økosystemer i § 4 og for arter i § 5. Potensiell miljøskade må settes opp mot andre interesser som blir berørt av beslutningen.<sup>165</sup> Føre – var prinsippet gjelder ikke dersom kunnskapsgrunnlaget blir ansett som tilstrekkelig sikkert, selv om konsekvensene for naturmangfoldet er alvorlige. Det må da skje en reell avveining av fordeler versus skadevirkninger av tiltaket i lys av Grunnloven § 112, forvaltningsmålene i naturmangfoldloven § 4 og § 5, samt aktsomhetsplikten i § 6.<sup>166</sup>

Videre etter naturmangfoldloven § 10 skal påvirkningen på et økosystem vurderes ut fra den samlede belastning økosystemet er utsatt for, eller vil bli utsatt for.<sup>167</sup> Vurderingstemaet her vil kunne være svært aktuelt i landbruksveisaken. Bygging av veier inn i skogområder vil gradvis kunne føre til at områder med mer uberørt skog reduseres i omfang. Dette vil gjelde både lokalt og på landsbasis. I forarbeidene er det forutsatt at prinsippet om samlet belastning i sammenheng med føre-var prinsippet betinger at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for at en og samme art kan bli påvirket senere. Det skal også vurderes hvorvidt andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkning kan virke på naturmangfoldet i uønsket retning. Her kan hensynet til likebehandling være en utfordring. Det kan se ut som om forarbeidene her retter seg mer mot tilfeller der forvaltningen skal vurdere konkrete søknader og liknende.<sup>168</sup> For forskrifter som skal danne grunnlag for å kunne gi tillatelser til etablering av veier, eller minikraftverk, som er brukt som eksempel i forarbeidene,<sup>169</sup> vil det være viktig å vurdere hvordan praktiseringen av forskriften vil virke inn på slike sumvirkninger. Fo eksempel kan etablering av noen veier i en bestemt naturtype kan være greit, men etter hvert kan summen av alle etableringer gjøre at den aktuelle naturtypen reduseres i så stor grad at det vil gå ut over bestanden av ulike arter som har slike områder som leveområde, både lokalt og nasjonalt. Inngrep i økosystemer og leveområder som skjer bit for bit er en stor trussel mot biologisk mangfold. Over tid kan den totale belastningen bli av en slik størrelse at leveområder, arter og genetisk mangfold går tapt. Dette gjelder ikke bare lokalt for konkrete områder, men må sees på generelt grunnlag og vil også gjelde for langtransportert for-

---

<sup>165</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s.381

<sup>166</sup> Backer (2010) s.98

<sup>167</sup> naturmangfoldloven § 10

<sup>168</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 381

<sup>169</sup> ibid

urensing og klimaendringer. I følge forarbeidene skal myndighetene ved avgjørelser etter sektorlover ta hensyn til andre eksisterende eller planlagte inngrep.<sup>170</sup>

De to siste prinsippene som skal vurderes etter naturmangfoldloven § 7 er § 11 som går på at kostandene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 som omhandler miljøfor-svarlige teknikker og driftsmetoder. Disse prinsippene ser ut til å rette seg mer mot konkrete enkeltvedtak. § 11 er mest aktuell i relasjon til hvem som skal dekke kostander av miljøfor-ringelse i enkeltsaker. § 12 kombinerer prinsippene om beste tilgjengelige teknikker og driftsmetoder, samt prinsippet om best lokalisering. Det forutsettes i forarbeidene at annet regelverk om valg av driftsmetoder utformes i tråd med § 12.<sup>171</sup> Ved vedtakelsen av forskrif-ter må det derfor være relevant at det foreligger en vurdering av hvordan prinsippene i §§ 11 og 12 skal ivaretas etter forskriften som vedtas.

## **5.5 Avsluttende bemerkninger**

Forvaltningsloven § 37 oppstiller ikke selv noen krav til utredning av miljøkonsekvenser. Mil-jøinformasjonsloven § 20 lovfester en plikt til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter der konsekvensene kan være vesentlige, noe som tidligere bare fulgte av utredningsinstruksen. Bestemmelsen går også noe lengre enn instruksen da den også har krav om forhåndsvarsling og medvirkning der konsekvensene ikke er vesentlige. Da det også er krav om at allmennhe-ten i tilknytning til varslingen skal få ”nødvendig informasjon” må det også her foreligge en viss utredning. Naturmangfoldloven § 7 krever bare at vurderingene etter §§ 8-12 fremgår av beslutningen, altså i samband med vedtakelsen, men § 8 fordrer at det foreligger en viss ut-redning også i forkant av en høring. Det kan spørres om de ulike kravene til utredning av mil-jøkonsekvenser er egnet til å ivareta allmennhetens behov for informasjon i forkant av en hø-ring og hvorvidt den endelige begrunnelsen som skal foreligge i tilknytning til vedtakelsen er egnet som beslutningsgrunnlag for det vedtakende organ, samt formålet med at vurderingene som er gjort i tilknytning til miljøkonsekvensene skal kunne etterprøves i ettertid. Et annet sentralt spørsmål er hvilke følger det kan få dersom forvaltningen ikke overholder de ulike bestemmelsenes krav om miljøkonsekvensutredning. Dette er tema for neste kapittel.

## **6 Virkninger av at utredningsplikten ikke overholdes**

### **6.1 Innledning**

Vi har sett i det foregående at de ulike rettsgrunnlagene oppstiller en ulik grad av forpliktelser til å utrede miljøkonsekvenser. Det foreligger ingen klageadgang på forskrifter etter forvalt-

---

<sup>170</sup> ibid s.104

<sup>171</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 382

ningsloven. Spørsmålet i det videre er derfor hvilke rettsvirkninger det kan ha om utredningsplikten ikke overholdes.

## 6.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 37 oppstiller ikke noe eget krav om utredning av miljøkonsekvenser. Hvorvidt slike konsekvenser kreves utredet vil som vi har kommet frem til tidligere måtte bero på hvorvidt en slik utredning i den konkrete saken må anses å falle inn under hva som kreves for at saken skal bli så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Utredningsinstruksen kan ikke påberopes som noe selvstendig rettsgrunnlag.

Spørsmålet blir om en forskrift kan kjennes ugyldig på grunnlag av saksbehandlingsfeil fordi at ”saken ikke er godt nok opplyst” der en mener miljøkonsekvenser er mangelfullt utredet.

Det er hevdet i litteraturen at det ikke er lett å tenke seg en forskrift kjent ugyldig begrunnet med at ”saken” er for dårlig opplyst.<sup>172</sup> I en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg, Rt 1993 s.420, som gjelder lagmannsrettens tolkning av forvaltningsloven § 37 i en konkret sak, tilbakeviser utvalget denne påstanden. I den konkrete saken ble resultatet at lagmannsretten hadde lagt til grunn riktig tolkning av § 37, og ”saken” var ikke mangelfullt utredet etter bestemmelsen. Kjæremålsutvalget tilbakeviser samtidig en bemerkning fremsatt i juridisk teori, jfr. Thorstein Eckhoff; Forvaltningsrett 4. Utgave side 569, om at det er vanskelig å tenke seg at en forskrift kan bli kjent ugyldig med ”den begrunnelse at saken er for dårlig opplyst.”<sup>173</sup> I Rt 1975 s.1160, ble det av kjæremålsutvalget lagt til grunn at forvaltningsloven § 41 kan få analogisk anvendelse der det er spørsmål om brudd på utredningsplikten etter § 37. Dette er også forutsatt i forarbeidene til forvaltningsloven.<sup>174</sup> I den aktuelle saken ble det konstatert at den feilen som var begått i saksbehandlingen ”...neppe kan ha virket bestemmende på innholdet av direktoratets vedtak, jfr. forvaltningslovens § 41.”<sup>175</sup> Rt 1992 s. 1700 gjaldt et vedtak om endring av trafikkskilting på en parkeringsplass for personer med funksjonsnedsettelse ved Flesland flyplass. Saken gjaldt hvorvidt det hadde hatt noen innvirkning på vedtakets innhold at blant annet foreninger for funksjonshemmede ikke hadde blitt varslet etter forvaltningslovens § 37. Det ble her også lagt til grunn at forvaltningsloven § 41 kan benyttes analogisk ved spørsmål om brudd på varslingsplikten i § 37.<sup>176</sup> Hans Petter Graver viser også til Rt 1993 s.420 i en artikkel i Lov og Rett 2005<sup>177</sup> som eksempel på at det gjelder klare krav til

---

<sup>172</sup> Eckhoff (2010) s.347

<sup>173</sup> Rt 1993 s.420

<sup>174</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967) s.16

<sup>175</sup> Rt 1975 s.1160 på s.1161

<sup>176</sup> Rt 1992 s.1700 på s.1702

<sup>177</sup> Graver (2005)LoR s.599

varsel og utredning ved utferdigelse av forskrifter.<sup>178</sup> Sivilombudsmannen legger til grunn i en sak om endringer av innflygningsrutinene til tidligere Fornebu lufthavn, at forskrifter kan være ugyldige grunnet manglende varslings og mangelfull utredning.<sup>179</sup> Utkastet til vedtatt innflygningsprosedyre ble ikke sendt på høring. Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket var av den oppfatning at det var tilstrekkelig at interesserte hadde fått muligheten til å uttale seg i samband med utredning om støybegrensninger ved Fornebu foretatt av Flystøykommissjonen jf. NOU 1980:17. Sivilombudsmannen konkluderte her med at forvaltningsloven § 37 annet ledd om høring ikke var oppfylt. Aktuelle forvaltningsorganer og interessegrupper hadde ikke hatt mulighet til å uttale seg om et konkret og begrunnet forslag til nye innflygningsrutiner. Som en følge av dette kunne det derfor også vanskelig sies at saken var så godt opplyst som mulig før vedtak ble truffet. Sivilombudsmannen anmodet derfor luftfartsmyndighetene om å behandle saken på nytt.<sup>180</sup> Disse avgjørelsene tilsier at det foreligger en generell utredningsplikt etter forvaltningsloven § 37 og at det er mulighet for at forskrifter kan bli ugyldige som følge av mangelfull utredning.

### 6.3 Miljøinformasjonsloven

Kan så manglende utredning etter miljøinformasjonsloven § 20 føre til ugyldighet? Spørsmålet blir om brudd på bestemmelsen kan anses å være en saksbehandlingsfeil som igjen kan føre til ugyldighet. Det følger av forarbeidene<sup>181</sup> at bestemmelsen er ment å skulle lovfeste en rett for allmennheten til deltakelse i beslutningsprosesser, med en dertil plikt for forvaltningen til å utrede miljøkonsekvenser som tidligere bare fulgte av utredningsinstruksen og dermed ikke kunne gi grunnlag for ugyldighet. Miljøinformasjonsloven § 20 regulerer forhold rundt saksbehandlingen til offentlige organer, men det fremstår som noe uklart hvorvidt brudd på utredningsplikten etter denne bestemmelsen kan føre til ugyldighet. Den er formulert som en pliktbestemmelse som pålegger forvaltningen plikt til å la allmennheten medvirke i beslutningsprosesser, samtidig forutsettes det i forarbeidene<sup>182</sup> at bestemmelsen skal lovfeste en ”rett” for allmennheten til slik medvirkning. Bestemmelsen blir omtalt som en ”prinsippbestemmelse”. Det fremstår av forarbeidene som noe uklart hvorfor denne betegnelsen blir brukt. Er den bare en ”ordensbestemmelse” for forvaltningen, eller er den ment å være en slagkraftig saksbehandlingsregel som kan gi grunnlag for ugyldighet? Miljøinformasjonsloven oppstiller ingen egen regel om ugyldighet slik som forvaltningsloven. Undertegnede kan ikke se at det foreligger noen rettspraksis eller uttalelser fra sivilombudsmannen om miljø-

---

<sup>178</sup> ibid s.599

<sup>179</sup> Graver (2005) LoR s. 599

<sup>180</sup> Graver (2005) LoR s.599-600

<sup>181</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s.126-127

<sup>182</sup> ibid

informasjonsloven § 20. Konsekvensene av brudd på utredningsplikten etter miljøinformasjonsloven § 20 ved vedtakelse av forskrifter må i dag fremstå i dag som uklare.

#### **6.4 Naturmangfoldloven**

Kan så en manglende utredning etter naturmangfoldloven føre til ugyldighet?

En uttalelse fra sivilombudsmannen fra 2011 kan indikere at manglende utredning etter naturmangfoldloven § 7 kan føre til ugyldighet i konkrete tilfeller. Saken gjaldt ikke vedtakelse av forskrift, men et enkeltvedtak i en sak om å tillate oppføring av reindriftsgjerde. Sivilombudsmannen kom til at Landbruks- og matdepartements godkjenning av et reinsperregjerde etter reindriftsloven § 24 ikke inneholdt noen vurdering etter naturmangfoldloven §§ 7-12. Ombudsmannen ba derfor om at en utredning etter disse bestemmelsene måtte gjøres i saken.<sup>183</sup> Denne saken kan tale for at også en forskrift kan anses ugyldig dersom en slik utredning mangler. Som vi så under gjennomgangen av forvaltningsloven § 37, ble det i Rt 1975 s. 1160 lagt til grunn at forvaltningsloven § 41 kan få analogisk anvendelse ved brudd på forvaltningsloven § 37. Dette er også forutsatt i forvaltningslovens forarbeider.<sup>184</sup> Siden naturmangfoldloven skal supplere forvaltningslovens bestemmelser om offentlig beslutningstaking vil forvaltningsloven § 41 kunne være relevant.

#### **6.5 Grunnloven § 112**

Selve utredningsplikten vil følge av grunnlovsbestemmelsens annet ledd. Det foreligger ingen rettspraksis omkring et eventuelt brudd på utredningsplikten etter Grunnloven § 112 annet ledd. Som vi så i kapittel 4 vil bestemmelsen gjelde for utredningsplikten av forskrifter. Bestemmelsens betydning har frem til nå vært lite betydningsfull i praksis. Det bemerkes i en analyse av § 110b at dette er bemerkelsesverdig sett i lys av bestemmelsens forhistorie og forarbeider. Stortinget hadde forventninger om at bestemmelsen blant annet skulle ”legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn” og ”være et viktig moment ved tolkningen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for”.<sup>185</sup> <sup>186</sup> Det følger av forarbeidene til Grunnloven § 112 at det ikke kan utelukkes at utformingen av Grunnloven § 110b tredje ledd kan være en medvirkende årsak til bestemmelsens begrensede betydning i praksis.<sup>187</sup> Den nye utformingen av tredje ledd er ment å klargjøre en tydeligere plikt for myndighetene omkring oppfyllelsen av rettighetene i første og annet ledd.<sup>188</sup> En kan således tenke seg at et brudd på annet ledd i for-

---

<sup>183</sup> SOMB-2011-1327

<sup>184</sup> Innst.O.nr.2. (1966-1967) s.16

<sup>185</sup> Innst.St.nr 163 s.6

<sup>186</sup> Fauchald (2007) TfR s.81-82

<sup>187</sup> Dokument 16 (2011-2012) s.244

<sup>188</sup> Dokument 16 (2011-2012) s.246

hold til å utrede miljøkonsekvenser av en forskrift, kan gi grunnlag for et søksmål om ugyldighet.

## **7 Avslutning**

Reguleringen av miljøkonsekvenser knyttet til forskrifter fremstår i dag som uklar. Dette gjenspeiles også i forvaltningens praksis. Reguleringen bærer preg av å være lite forpliktende og det får i praksis lite konsekvenser for forvaltningen der en unnlater å følge regelverket. Dagens rettstilstand viser at det er behov for klarere regler omkring krav til å utrede miljøkonsekvenser av forskrifter. Det er også behov for klare regler omkring hvilke følger brudd på utredningsplikten skal ha. Det haster å få på plass reguleringer, da konsekvensene av manglende reguleringer kan medføre irreversible skader på miljøet. Miljøet trenger klare regler som ivaretar ”dets interesser”.

## Litteraturliste

### Juridisk teori (bøker)

- Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven Kommentarutgave*, 1. utg. 2010
- Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 1. utg. 2012
- Cabot, Sigrid Anderssen, *Miljøinformasjonslova – overblikk og kommentar*, 1. utg. 2005
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 9. utg., 2010
- Frihagen, Arvid, *Forvaltningsloven Kommentarutgave*, 2. utg. 1986
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg 2015
- Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2011, referert fra Gyldendal Rettsdata
- Øvrelid, Ragnhild, *Rettsikkerhet eller demokrati?*, 1. utg. 1984

### Juridisk teori (artikler)

Bugge, Hans Chr, "Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven," *Lov og rett: Norsk juridisk tidsskrift* Årg. 44 (2005) nr.7/8, s. 492-508, referert fra lovdata

Fauchald, Ole Kristian, "Forfatning og miljøvern – en analyse av grunnlovens § 110b, "Tidsskrift for rettsvitenskap" (2007) s. 1-83 (TFR-2007-1) referert fra lovdata

Fauchald, Ole Kristian Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, "Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning", (2015) ikke utgitt artikkel/ manuskript

Graver, Hans Petter, "Forvaltningens plikt til å gi varsel før vedtak treffes", *Lov og Rett* 2005 s.579-601, referert fra Lovdata

### Lover, forskrifter og forarbeider

- 1814 Grunnloven 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 2003 Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- 2009 Lov 19. Juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- 1996 Forskrift 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål (landbruksveiforskriften) OPPHEVET
- 2004 Forskrift 4. april 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (tilskuddsforskriften)
- 2015 Forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier (landbruksveiforskriften)



- NOU 2004:28                      *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven), referert fra Lovdata 27.09.2015*
- NOU 2013:10                      *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*
- Ot.prp.nr.116 (2001-2002)      *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) referert fra lovdata*
- Ot.prp.nr.52 (2008-2009)      *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) referert fra lovdata*
- Dokument 16 (2011-2012)      *Rapport til Stortingets presidentskap fra menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*
- Innst. S.nr. 163 (1991-1992)   *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110b, § 103, eller § 112 i Grunnloven*
- Innst. O. Nr. 2 (1966-1967)   *Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) referert fra lovdata*

#### Andre kilder

Lovdata, «Sentrale forskrifter»  
[www.lovdata.no/register/forskrifter](http://www.lovdata.no/register/forskrifter)

Justis- og beredskapsdepartementet, «Om forskrifter»  
[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/lover\\_regler/retningslinjer/2002/forskriftsarbeid-for-kommuner/3/id278725/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/lover_regler/retningslinjer/2002/forskriftsarbeid-for-kommuner/3/id278725/)

Miljødirektoratet, «Hva er INON?»  
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Inngrepsfrie-naturomrader-i-Norge-/Hva-er-INON/>

*Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og FrP, Sundvolden 2013 (Sundvoldenerklæringen)*

Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for naturforvaltning, *Skogsveibygging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) Vurderinger og anbefalinger til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet*, 2010 (rapport)

2012 Veileder januar 2012, Miljøverndepartementet, ”Naturmangfoldloven kapittel II - Almennelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring”

2000 Instruks 18. februar 2000 om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen)

2000 Veileder februar 2000, Justisdepartementet, ”Lovteknikk og lovforberedelse - veiledning om lov- og forskriftsarbeid”

2001 Brosjyre/veiledning 9. januar 2001, Klima- og miljødepartementet, ”Miljøutredninger etter utredningsinstruksen”

Landbruks- og matdepartementet (2014) Høringsbrev – Ny forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier, samt endring i forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, 11.04.2014

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

Landbruks- og matdepartementet (2015) Fastsettelsesbrev – Fastsetting av forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier m.m., 28.05.2015

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

Høringssvarene fra høringsrunden (2014) ”landbruksveisaken”:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Ny-forskrift-om-planlegging-og-godkjenning-av-landbruksveier-samt-endring-i-forskrift-for-tilskudd-til-narings--og-miljotiltak-i-skogbruket/id757315/>

Sandnes, Arne, e-post 24. september 2015 Landbruks- og matdepartementet

ABC nyheter, ”Fikk fem saker til høring rett før ferien – Juristforbundet refser departementenes høringsfrister”, nyhetsartikkel, 12. oktober 2013:  
<http://www.abcnyheter.no/nyheter/2013/10/12/184030/juristforbundet-refser-departementenes-horingsfrister>

Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte  
Dokument 3:10 (2012-2013)

OECD Regulatory Reform In Norway 2003 (OECDs landrapport om Norge)  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-norway-2003\\_9789264103122-en#page55](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-norway-2003_9789264103122-en#page55)

OECD Economic Surveys: Norway 2012 (OECDs landrapport om Norge)  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-norway-2012/assessment-and-recommendations\\_eco\\_surveys-nor-2012-3-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-norway-2012/assessment-and-recommendations_eco_surveys-nor-2012-3-en#page21)

#### Avgjørelser

Rt. 1975 s.1160

Rt. 1992 s.1700

Rt. 1993 s.420

SOMB-2011-1327

SOMB-1989-66

Sivilombudsmannens årsmelding for 2003, Dokument nr. 4 (2003-2004) på s. 22.

”Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis mv.”

<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Årsmelding/Aarsmelding2003.pdf>